

# Kupas Tuntas Hubungan Keuangan PUSAT DAERAH





# Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah

**Penyusun :**

Yuna Farhan, Yenny Sucipto, Uchok Sky  
Khadafi, Lukman Hakim, Eva Mulyanti, Hadi  
Prayitno

**Peneliti :**

Sigid Widagdo (Kab. Musi Banyuasin),  
Sabiq Al-Fauzi (Kab. Cilacap), Carolus Tuah  
(Kota Samarinda), Safriatna Ach (Kab.  
Dompu),  
Zulkifli (Nasional)

**Data Analisis :**

Ahcmad Taufik, Horst Posselt



# Ringkasan Eksekutif

Tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan mendekatkan pelayanan publik di daerah. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari desentralisasi penyerahan urusan pusat dan daerah. Prinsip money follow function yang bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat Pemerintahan. Pasca satu dasawarsa diberlakukan, paket UU otonomi daerah telah mengalami dua kali revisi. Namun masih menjadi pertanyaan besar, apakah kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah terkini, sudah dilakukan secara proporsional, adil, demokratis dan sesuai dengan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah?. Dalam kerangka revisi UU perimbangan keuangan Seknas FITRA melakukan riset yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan revisi UU tersebut,

Hasil riset menemukan, jenis dana perimbangan semakin banyak berkembang, di luar yang diatur dalam UU perimbangan dan berpotensi merusak sistem dana perimbangan. Dari hanya 3 jenis dana perimbangan dalam komponen dana penyesuaian pada tahun 2009, berkembang menjadi 7 jenis pada tahun 2011. Salah satu kasus yang masih hangat adalah dana penyesuaian infrastuktur, yang sarat dengan kepentingan politik dan membuka ruang praktek mafia anggaran. Bahkan terdapat 10 bidang yang sama pada dana penyesuaian juga dialokasikan pada DAK.

Skema dana perimbangan saat ini, justru memberikan insentif terhadap inefisiensi terhadap belanja pegawai dan terjadinya pemekaran daerah. Pada APBD 2011 misalnya, terdapat separuh lebih daerah (297 Kab/Kota) yang memiliki belanja pegawai di atas 50%. DAU yang sejatinya diberikan keluasaan bagi daerah mengalokasikan sesuai kebutuhan daerah, habis terserap untuk pegawai. Hal ini disebabkan formula DAU yang menjadikan belanja pegawai sebagai Alokasi Dana Dasar, termasuk menanggung belanja pegawai daerah hasil pemekaran. Pada sisi lain, besaran alokasi DAU yang seharusnya diterima daerah, selalu kurang dari yang dimandatkan UU, karena semakin banyaknya faktor pengurang dalam menentukan DAU. Tercatat, Rp.52,2 trilyun selisih DAU pada tahun 2011 seharusnya diterima oleh daerah.

Dari hasil riset FITRA, beberapa perbaikan yang perlu dilakukan dalam UU ini diantaranya; Dana Perimbangan harus sejalan dengan urusan yang didesentralisasikan. Formula dana perimbangan juga harus transparan, akuntabel dan sederhana. Seluruh data yang dipergunakan dalam formula dana perimbangan harus dapat diakses public, disimulasikan dan mudah dipahami. Harus juga disediakan mekanisme komplain apabila dana perimbangan yang dikururkan tidak sesuai diterima. Dana perimbangan juga harus mendorong terjadinya efisiensi dan efektifitas alokasi anggaran untuk pelayanan public yang optimal.



# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	4
PENDAHULUAN .....	8
Konteks .....	9
Tujuan Dan Pertanyaan Penelitian .....	11
Metodelogi Penelitian .....	12
Kerangka Kebijakan Dana Perimbangan .....	14
Dana Alokasi Umum .....	16
Dana Alokasi Khusus .....	20
Dana Bagi Hasil .....	24
DESENTRALISASI FISKAL DI NEGARA LAIN .....	31
Pendahuluan.....	32
Desentralisasi Fiskal Di Macedonia.....	38
Desentralisasi Fiskal Di Cina.....	41
Desentralisasi Fiskal Di Thailand .....	43
Desentralisasi Fiskal Di Australia.....	46
Desentralisasi Fiskal Di Jepang.....	49
Desentralisasi Fiskal Di Afrika Selatan.....	51
LIKU-LIKU HUBUNGAN KEUANGAN	
PUSAT DAERAH .....	53
Persoalan Dana Perimbangan Terkini .....	54
Dana Alokasi Umum .....	61
Dana Alokasi Khusus .....	64
Dana Bagi Hasil .....	70
MEMBANGUN HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT -	
DAERAH YANG BERKEADILAN DAN TRANSPARAN .....	74
Dana Alokasi Umum .....	78
Dana Alokasi Khusus .....	83
Dana Bagi Hasil .....	85
Dana Insentif.....	88
Tipologi Skenario Arah Perubahan .....	89
Lampiran.....	91

# Pendahuluan





# Konteks

Satu dasawarsa desentralisasi diharapkan telah membawa perubahan dalam pencapaian tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal telah di mulai sejak tahun 2001. Instrumen fiskal sebagai salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus. Dalam pelaksanaannya, perangkat hukum desentralisasi fiskal ini telah berganti sebanyak dua kali seiring dengan perubahan kerangka hukum otonomi daerah<sup>1</sup>.

Selain ketiga dana perimbangan dalam rangka desentralisasi fiskal di atas, Pemerintah juga mengalokasikan belanja dalam rangka azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang bersifat langsung ke daerah tanpa melalui APBD.

Esensi dari desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan (diskresi) atau pun keleluasaan daerah mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas daerahnya. Dua instrument penting dalam konteks desentralisasi fiskal adalah kewenangan memungut pajak (*taxing power*) dan transfer daerah.

Untuk saat ini, sulit mengharapakan pajak dan redistribusi daerah sebagai komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kontribusi PAD rata-rata hanya berkisar antara 10% sampai 20% dari pendapatan Daerah. Sesuai dengan UU No 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Restribusi Daerah, pajak dan redistribusi yang dapat dipungut daerah

---

<sup>1</sup>Kerangka hukum otonomi daerah pertama adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, dan mengalami perubahan menjadi UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah

bersifat *closing list*. Ketentuan baru ini juga mengalihkan Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan BPHTB yang sebelumnya merupakan komponen Dana Bagi Hasil Pajak, menjadi kewenangan daerah untuk memungutnya.

Praktis, belanja transfer sangat diharapkan untuk mendanai prioritas pembangunan daerah sesuai kebutuhan masing-masing. Namun, melihat kebijakan dana transfer saat ini, belum mencerminkan prinsip *money follow function*. Urusan yang didesentralisasikan masih belum sebanding dengan anggaran yang menjadi transfer daerah.

Dalam perkembangannya, sejak tahun 2008 semakin banyak dana perimbangan yang tidak sesuai dengan azas dana perimbangan, seperti program PNPM, Dana penyesuaian infrastruktur, tambahan tunjangan penghasilan guru, dana insentif daerah dan dana lainnya. Dana-dana ini dikhawatirkan dapat mengacaukan ketiga azas dana perimbangan yang diatur dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Lahirnya UU No 28/2009 yang mengalihkan PBB dan BPHTB menjadi pajak daerah, juga berimplikasi pada pertentangan perimbangan keuangan yang masih memasukan kedua komponen ini. Dengan kata lain, UU No 33 tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan saat ini.

Dalam kerangka inilah, Seknas FITRA memandang penting untuk melakukan penelitian mengenai dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang berkeadilan untuk memberikan kontribusi terhadap perbaikan atau perubahan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

# Tujuan Dan Pertanyaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah Mendisain ulang kebijakan perimbangan keuangan pusat daerah yang berorientasi pada pencapaian kesejahteraan. Dari rumusan tujuan ini, terdapat dua pertanyaan pertanyaan kunci penelitian ini:

1. Bagaimana potret persoalan dan efektivitas kebijakan perimbangan keuangan saat ini?
2. Bagaimana Redisain Kebijakan Dana Perimbangan Ke Depan termasuk resiko dan rekomendasi antisipasinya?
  - Pertanyaan ini diharapkan mampu menghasilkan 4 tipologi *scenario* dengan rancangan berikut :

<b><i>Skema Tetap</i></b>	<b><i>Skema tetap dengan Formula Baru</i></b>
<b><i>Perubahan Skema</i></b>	<b><i>Asimetris Skema</i></b>

# Metodelogi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknis pengumpulan data studi dokumentasi, wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus. Analisis hasil penelitian menggunakan analisis kuantitatif seperti korelasi alokasi dengan indikator terkait dan analisis kualitatif untuk hasil studi dokumentasi, wawancara mendalam dan FGD.

Penelitian akan dilakukan pada tingkat pusat dan empat daerah sebagai studi kasus khususnya untuk memperoleh informasi lapangan dari hasil wawancara mendalam dan FGD. Penentuan lokasi berdasarkan pertimbangan, kapasitas fiskal daerah, tingkat kemiskinan dan represetasi grografis. Dari pemetaan variable tersebut, dipetakan daerah yang menjadi lokasi penelitian terdiri dari Kota Samarinda, Kab. Musi Banyuasin, Kab. Cilacap dan Kab. Dompus.

<b>Kapasitas Fiskal</b>		<b>Tingkat Kemiskinan</b>
<b><i>Fiskal Tinggi Kemiskinan Rendah</i></b>	<b><i>Fiskal Tinggi Kemiskinan Tinggi</i></b>	
<b><i>Fiskal Rendah Kemiskinan Rendah</i></b>	<b><i>Fiskal Rendah Kemiskinan Tinggi</i></b>	

## **Kerangka Kebijakan Dana Perimbangan**



# Kerangka Kebijakan Dana Perimbangan

Sebagai halnya daerah-daerah lainnya, setiap daerah otonom baru hasil pemekaran akan mendapatkan dana perimbangan dari pemerintah. Dana perimbangan pada dasarnya juga bagian dari praktik otonomi daerah dalam konteks desentralisasi di bidang fiskal.

Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004, perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>2</sup>

Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah tersebut dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab Daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.<sup>3</sup>

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan

---

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (3) UU No.33 Tahun 2004

<sup>3</sup> Machfud Sidik, *Format Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional*, Makalah untuk Seminar Nasional "Public Sector Scorecard", Direktorat Jenderal Perimbangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI, 2002.

penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN, dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.<sup>4</sup>

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerjasama dengan Pemerintah Daerah.<sup>5</sup>

Dana Perimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara Pemerintahan Daerah.<sup>6</sup> Sesuai dengan ketentuan UU No.33 Tahun 2004, dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Penjelasan PP No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.*

<sup>7</sup> *Penjelasan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintah Daerah.*

# Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah yang harus ditetapkan pemerintah sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri Netto. Pengalokasian DAU kepada daerah menggunakan dasar alokasi dasar dan celah fiskal. Cara perhitungan DAU atas dasar Alokasi Dasar berdasarkan jumlah gaji pegawai daerah yang bersangkutan meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian Pegawai Negeri Sipil termasuk di dalamnya tunjangan beras dan tunjangan Pajak Penghasilan (PPh Pasal 21). Sementara celah fiskal (*fiscal gap*) dihitung dengan cara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dikurangi potensi daerah (*fiscal capacity*).<sup>8</sup> *Fiscal need* merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum yang diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Sementara *fiscal capacity* adalah sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH.<sup>9</sup>

Proporsi DAU antara daerah provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tetapi, jika imbalan kewenangan ini tidak bisa dihitung secara kuantitatif, maka porsi DAU antara daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dianggap masing-masing 10% dan 90%.

Rumus perhitungan DAU yang bisa diterima oleh sebuah daerah adalah:

---

<sup>8</sup> Pasal 27 *ibid.*

<sup>9</sup> Pasal 28 *ibid.*



$$\text{Total DAU daerah} = \text{DAU atas dasar Celah Fiskal} + \text{DAU atas dasar Alokasi Dasar}$$

$$\text{Celah Fiskal} = \text{Kebutuhan Fiskal} - \text{Kapasitas Fiskal}$$

$$\text{Kebutuhan Fiskal} = \text{Total Belanja Daerah Rata} \times \text{Jumlah Perkalian Bobot Variabel}$$

$$\text{Total Belanja Daerah Rata-rata} = \frac{\text{Belanja Pegawai} + \text{Belanja Barang} + \text{Belanja Modal}}{\text{Jumlah Propinsi atau Kabupaten/Kota}}$$

Celah fiskal untuk propinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh provinsi. Rumusnya adalah:

$$\text{DAU Provinsi} = \text{Bobot Provinsi} \times \text{DAU Provinsi}$$

Bobot provinsi yang dimaksud adalah perbandingan antara celah fiskal provinsi yang bersangkutan dengan total celah fiskal seluruh provinsi. Rumusnya adalah sebagai berikut:

$$\text{Bobot Provinsi} = \frac{\text{CF Provinsi}}{\Sigma \text{CF Provinsi}}$$

dimana,

CF Provinsi = celah fiskal suatu daerah provinsi

$\Sigma$ CF Provinsi = total celah fiskal seluruh provinsi<sup>10</sup>

Untuk celah fiskal kabupaten/kota formulasinya juga hampir sama dengan propinsi, yaitu dihitung berdasarkan perkalian bobot kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota. Rumus yang digunakan:

---

<sup>10</sup> Pasal 42 dan Penjelasan Pasal 42 PP No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

$$DAU \text{ Kab/Kota} = \text{Bobot Kab/Kota} \times DAU \text{ Kab/Kota}$$

Bobot kabupaten/kota yang dimaksud merupakan perbandingan antara celah fiskal kabupaten/kota yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh kabupaten/kota. Rumusnya:

Total Belanja Daerah X

$\alpha_1$  indeks jumlah penduduk +  $\alpha_2$  indeks luas wilayah +  $\alpha_3$  indeks kemahalan konstruksi +  $\alpha_4$  indeks pembangunan manusia +  $\alpha_5$  indeks PDRB per kapita

$$\text{Indeks Jumlah Penduduk Daerah}_i = \frac{\text{Jumlah Penduduk Daerah}_i}{\text{Rata - rata jumlah Penduduk Nasional}}$$

$$\text{Indeks Luas Wilayah Daratan}_i = \frac{\text{Luas Wilayah Daerah}_i}{\text{Rata - rata Rata - rata luas wilayah Nasional}}$$

$$\begin{aligned} \text{Indeks Kemahalan Konstruksi Daerah}_i \\ = \frac{\text{Indeks Kemahalan Konstruksi Daerah}_i}{\text{Rata - rata Indeks Kemahalan Konstruksi Nasional}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Indeks Pembangunan Manusia Daerah}_i \\ = \frac{\text{Indeks Pembangunan Manusia Daerah}_i}{\text{Rata - rata Indeks Pembangunan Manusia Nasional}} \end{aligned}$$

$$\text{Indeks PDRB per Kapita Daerah}_i = \frac{\text{PDRB per Kapita Daerah}_i}{\text{Rata - rata PDRB per Kapita Nasional}}$$

$$\text{Bobot Kab/Kota} = \frac{CF \text{ Kab/Kota}}{\sum CF \text{ Kab/Kota}}$$

dimana,

CF Kab/Kota = celah fiskal suatu daerah Kab/Kota

$\sum CF \text{ Kab/Kota}$  = total celah fiskal seluruh Kab/Kota<sup>11</sup>

Untuk kebutuhan fiskal dihitung berdasarkan perkalian

<sup>11</sup> Pasal 43 dan Penjelasan Pasal 43 *ibid*.

antara total belanja daerah rata-rata dengan penjumlahan dari perkalian masing-masing bobot variabel dengan indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Indeks Pembangunan Manusia, dan indeks Produk Domestik Regional Bruto per kapita. Kapasitas fiskal daerah yang dimaksud merupakan penjumlahan dari Pendapatan Asli Daerah dan DBH.

$\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ ,  $\alpha_3$ ,  $\alpha_4$ , dan  $\alpha_5$  merupakan bobot masing-masing indeks yang ditentukan berdasarkan hasil uji statistik.<sup>12</sup>DAU khusus untuk suatu daerah otonom baru dialokasikan setelah undang-undang pembentukan disahkan. Penghitungan DAU untuk daerah otonom baru dilakukan setelah tersedia data jumlah gaji PNS dan celah fiskalnya.<sup>13</sup>

Alokasi DAU akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden dan disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah. Penyalurannya dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu per duabelas) dari alokasi DAU daerah yang bersangkutan.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 44 dan Penjelasan Pasal 44 *ibid.*

<sup>13</sup> Pasal 46 *ibid.*

<sup>14</sup> Pasal 49 *ibid.*

# Dana Alokasi Khusus

**D**ana Alokasi Khusus (DAK) dimaksudkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.<sup>15</sup> Oleh karena itu DAK setiap tahun selalu dialokasikan dalam APBN yang disesuaikan dengan program yang menjadi prioritas nasional.<sup>16</sup> Untuk menetapkan daerah tertentu yang akan mendapatkan alokasi DAK, maka pemerintah menetapkan kriteria meliputi kriteria umum, khusus dan teknis.

Kriteria umum ditetapkan dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kemampuan keuangan daerah yang dimaksud padadihitng melalui indeks fiskal netto. Daerah yang memenuhi krietria umum merupakan daerah dengan indeks fiskal netto.<sup>17</sup>

Sementara kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kekhususan suatu daerah dan karakteristik daerah. Karakteristik daerah yang dimaksud antara lain adalah daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan Negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan. Untuk kriteria teknis meliputi standar kualitas/kuantitas konstruksi, serta perkiraan manfaat lokal dan nasional yang menjadi indikator dalam perhitungan teknis.<sup>18</sup> Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK yang dirumuskan melalui indeks teknis oleh

---

<sup>15</sup> *Penjelasan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*

<sup>16</sup> *Pasal 50 Op.Cit.*

<sup>17</sup> *Pasal 55 PP No.78 Tahun 2007 tentang Dana Perimbangan.*

<sup>18</sup> *Pasal 40 ayat (3) dan (4) dan Penjelasan Pasal 40 UU No.33 Tahun 2004*

menteri teknis terkait yang disampaikan kepada Menteri Keuangan.<sup>19</sup>

Bagi daerah yang menerima DAK diwajibkan menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK. Dana pendamping tersebut harus dianggarkan dalam APBD. Namun bagi daerah dengan kemampuan fiskal tertentu khususnya daerah yang penerimaan umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif, tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping.<sup>20</sup> Disamping dana pendamping, daerah penerima DAK dalam penggunaannya diwajibkan mencantumkan alokasi dan penggunaannya dalam APBD. Disamping itu DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan dan perjalanan dinas.<sup>21</sup>

Berbeda dengan DAU yang pengalokasiannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden, maka alokasi DAK per daerah ditetapkan oleh Peraturan Menteri Keuangan.<sup>22</sup> Namun dalam hal penyalurannya sama dengan DAU yaitu disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah.<sup>23</sup>

Daerah penerima DAK juga diwajibkan untuk membuat dan menyampaikan laporan triwulan yang memuat laporan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan DAK kepada Menteri Keuangan, Menteri teknis; dan Menteri Dalam Negeri. Penyampaian laporan dilakukan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah triwulan yang bersangkutan berakhir. Jika daerah tidak menyampaikan laporan, maka penyaluran DAK dapat ditunda oleh pemerintah. Hasil dari laporan masing-masing daerah oleh Menteri teknis akan disampaikan sebagai laporan pelaksanaan kegiatan DAK setiap akhir tahun anggaran kepada Menkeu, Kepala Bappenas, dan Mendagri.<sup>24</sup>

Perhitungan alokasi DAK dilakukan melalui dua tahap, antara lain Penentuan daerah tertentu penerima DAK dan Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah. Penentuan daerah penerima DAK harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus dan

---

<sup>19</sup> Pasal 57 PP No.55 Tahun 2005

<sup>20</sup> Pasal 41 Op. Cit.

<sup>21</sup> Pasal 60 PP No.55 Tahun 2005.

<sup>22</sup> Pasal 58 *ibid.*

<sup>23</sup> Pasal 62 *ibid.*

<sup>24</sup> Pasal 63 *ibid.*

kriteria teknis. Untuk kriteri umum digunakan rumus kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah, rumus yang dipakai sebagai berikut:

$$\text{Kemampuan Keuangan Daerah (KKD)} = \text{Penerimaan Umum APBD} - \text{Belanja Pegawai Daerah}$$

$$\text{Penerimaan umum} = \text{PAD} + \text{DAU} + (\text{DBH}-\text{DBH DR})$$

Daerah yang layak menerima DAK adalah daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah di bawah rata-rata nasional atau IFN (Indeks Fiskal Netto) < 1

$$\text{IFN} = \frac{\text{KKD}}{\text{KKDrata}}$$

Untuk Kriteria Khusus, didasarkan pada peraturan perundangan terkait otonomi khusus dan karakteristik daerah antara lain daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan darat dengan Negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah rawan bencana serta daerah rawan ketahanan pangan. Jika daerah tidak masuk dalam kategori kriteria khusus otonomi atau daerah tertinggal, maka dilihat kembali kriteria kedua yakni karekteristik kewilayahan yang ditunjukkan dengan Indeks Karakteristik Wilayah, dengan rumus berikut :

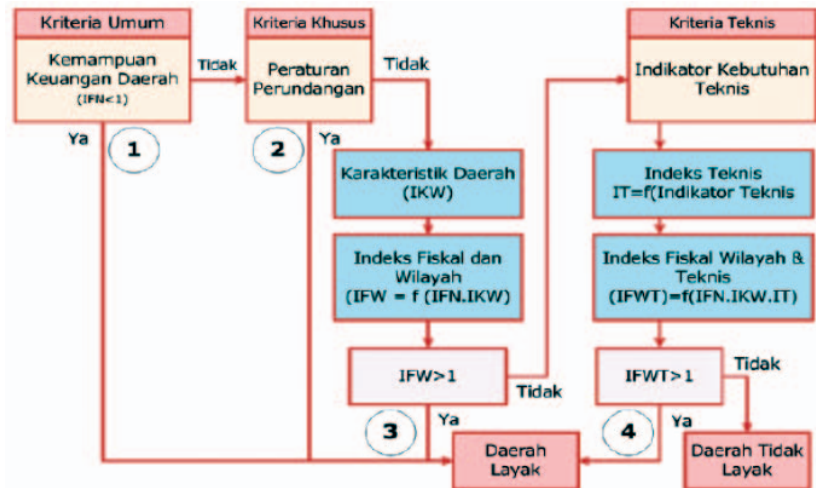
$$\text{IKWi} = \frac{(\text{X1}+\text{X2}+...+\text{XN})i}{(\text{X1}+\text{X2}+....+\text{XN})} \quad \text{N} = \frac{\text{FNI}}{\sum \text{FN}}$$

dimana;

- i = daerah tertentu
- IKWi = Indeks Karakteristik wilayah daerah i
- X1 = Daerah Perbatasan
- X2 =Daerah persisir dan kepulauan
- Xn = Karakteristik daerah selanjutnya

Gabungan IKW dan IFN menghasilkan indeks fiskal wilayah (IFW), jika memiliki IFW> 1 maka daerah layak mendapat DAK.

Sedangkan untuk Kriteria Teknis, Daerah dapat memperoleh DAK jika memenuhi kriteria teknis melalui indeks teknis yang dirumuskan Kementerian terkait. Indeks teknis digabungkan dengan IFW sehingga menghasilkan IFWT. Jika memiliki IFWT lebih dari 1



Sumber : Buku Pegangan 2009, Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. DepKeu

daerah layak mendapat DAK.

Dan rumus dalam penentuan besaran DAK adalah sebagai berikut:

**$IFWT \times Indeks\ Kemahalan\ Kosntruksi\ (IKK) = Bobot\ Daerah\ (BD)$**

Selanjutnya :  $BD \times Alokasi\ DAK\ Bidang$

# Dana Bagi Hasil

**D**ana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagi-hasilkan kepada daerah berdasarkan angka prosentase yang telah ditetapkan dalam UU No.33 Tahun 2004.<sup>25</sup> DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Di sektor pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Pasal 21. DBH sektor sumber daya alam berasal dari sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambahan minyak bumi, pertambahan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.<sup>26</sup>

Dana Bagi Hasil mempunyai beberapa prinsip, antara lain: a) Harus ada Penerimaan Negara Bukan Pajak atau PNBP nya, b) Besarannya adalah presentase tertentu dari PNBP (migas 84,5% pusat dan 15,5% daerah), c) Alokasinya dalam APBN berdasarkan perkiraan PNBP dalam satu tahun, dan d) Penyalurannya kepada daerah berdasarkan realisasi PNBP dalam satu tahun.

*Dana Bagi Hasil Pajak, Sumber – sumber dana bagi hasil*

NO	JENIS	% UNTUK DAERAH	PROPORSI			
			PROV	KAB/KOTA PENGHASIL	KAB/KOTA LAIN DLM PROV	UPAH PUNGUT
1.	PBB	90%	16,2%	64,8%		9%
2.	BPHTB	80%	16%	64%		
3.	PPH	20%	8%		12% *)	
4.	CUKAI	2%	0,6%	0,8%	0,6%	

\*) 8,4% Kab/Kota tempat WP dan 3,6% Kab/Kota dalam Prov yg sama  
Sumber : Buku Pegangan 2009, Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. DepKeu

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Pasal 11 ibid.*



dari sektor pajak, antara lain seperti Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri; PPh Pasal 21; Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan Cukai Hasil Tembakau (dialokasikan sejak tahun 2009).

Pembagian sumber pajak dari PPh WPOPND dan PPh 21 antara pemerintah pusat dan daerah masing – masing adalah 80% dan 20%, kemudian untuk daerah masih dibagi lagi untuk propinsi sebesar 8% dan bagian kabupaten/kota 12%. Dari yang diterima oleh Kab/Kota tersebut masih dibagi lagi 8,4% untuk kab/ kota tempat wajib pajak terdaftar, 3,6% untuk seluruh kab/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian sama besar.

Untuk pembagian penerimaan PBB, pemerintah pusat memperoleh 10% dan daerah sebesar 90%. Perolehan untuk pemerintah pusat dibagi kembali secara merata untuk seluruh kab/kota sebesar 6,5% dan sisanya 3,5% diberikan sebagai insentif kepada kab/kota yang realisasi penerimaannya pada TA sebelumnya mencapai/ melampaui rencana yg ditetapkan. Sedangkan 90% yang diterima daerah dibagi untuk propinsi sebesar 16,2%, kabupaten/kota bersangkutan sebesar 64,8%, dan biaya pemungutan PBB 9%.

Untuk penerimaan pajak dari sektor Bea Penerimaan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), sejak terhitung tahun 2011 sudah diberikan 100% sepenuhnya kepada kabupaten/ kota bersangkutan.

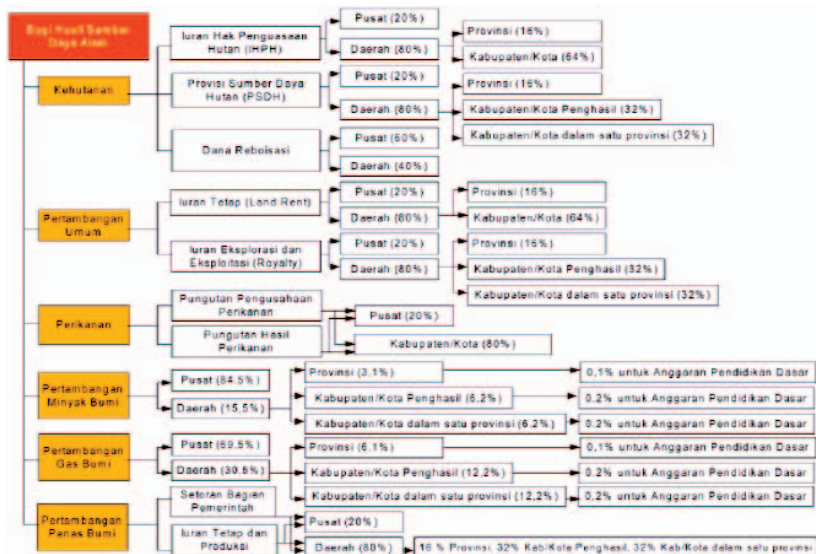
Yang terakhir dari sektor pajak adalah Cukai Hasil Tembakau (CHT), pasal 66a UU nomor 39/2007 mengamanatkan pembagian DBH CHT dilakukan dengan persetujuan menteri, dengan komposisi 30% untuk provinsi penghasil, 40% untuk kab/kota daerah penghasil, dan 30% untuk kab/kota lainnya. Dan penggunaan dari sektor, yang ditetapkan melaui Permekeu No. 84/PMK.07/2008 kemudian dirubah menjadi PMK 20/PMK.07/2009 adalah untuk peningkatan bahan baku industri hasil tembakau, pembinaan industri hasil tembakau, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan pemberantasan barang kena cukai ilegal.

*Dana Bagi Hasil SDA*, memiliki beberapa sumber antara lain adalah Pertambangan Minyak Bumi, Pertambangan Gas Bumi, Pertambangan Panas Bumi, Kehutanan, dan Perikanan. Berdasarkan

PP Nomor 55/2005 pasal (27), dasar penghitungan DBH SDA ditetapkan oleh menteri teknis paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan. Dan menteri dalam negeri yang menetapkan daerah penghasil SDA berdasarkan pertimbangan menteri teknis terkait paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah diterimanya usulan pertimbangan dari menteri teknis. Ketetapan Mendagri itulah yang menjadi dasar penghitungan DBH SDA oleh menteri teknis yang kemudian disampaikan kepada Menteri Keuangan. Penetapan perkiraan alokasi DBH SDA dari Menkeu untuk masing-masing daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya ketetapan dari menteri teknis. Sedangkan perkiraan alokasi DBH SDA Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk masing-masing daerah ditetapkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah menerima ketetapan dari menteri.

Undang-undang nomor 33 tahun 2004 yang terkait dengan DBH SDA, menyatakan bahwa adanya penambahan obyek dana bagi

**Gambar. Skema Dana Bagi Hasil SDA**



Sumber : Buku Pegangan 2009, Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. DepKeu

hasil SDA, yaitu DAK – DR menjadi DBH Dana Reboisasi dan SDA Panas Bumi. Kemudian adanya penegasakan mekanisme mengenai penetapan alokasi DBH SDA dilakukan berdasarkan daerah penghasil dan dasar penghitungan, Jadwal penetapan, dan penyaluran DBH SDA triwulan secara triwulanan. Untuk penambahan presentase sebesar 0,5% dari penerimaan pertambangan minyak bumi kepada daerah yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga bagian pemerintah dari minyak bumi menjadi 84,5% dan bagian daerah dari minyak bumi menjadi 15,5%.

Tambahan DBH dari pertambangan minyak bumi dan gas bumi untuk daerah sebesar 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar dan dilaksanakan mulai tahun anggaran 2009. Dengan pembagian untuk provinsi bersangkutan 0,1%, Kab/Kota penghasil 0,2%, dan Kab/Kota dalam provinsi bersangkutan 0,2%. Sedangkan realisasi penyaluran DBH dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% dari asumsi harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan; dan apabila melebihi 130%, penyalurannya dilakukan melalui mekanisme DAU

Pola pembagian DBH Migas dalam UU No.33/2004 dan PP No 55/2005 terbagi menjadi Minyak Bumi dan Gas Bumi. DBH SDA Minyak Bumi sebesar 15,5% berasal dari penerimaan negara SDA pertambangan minyak bumi dari wilayah Kab/Kota yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dengan rincian 3,1% untuk provinsi bersangkutan, 6,2% untuk Kab/Kota penghasil, dan 6,2% dibagikan untuk seluruh kab/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Untuk DBH SDA Minyak Bumi sebesar 15,5% berasal dari penerimaan negara SDA pertambangan minyak bumi dari wilayah Provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dengan rincian 5,17% untuk provinsi bersangkutan, dan 10,33% untuk seluruh kab/kota lainnya (non penghasil) dalam provinsi bersangkutan

DBH Gas Bumi sebesar 30,5% berasal dari penerimaan negara SDA pertambangan Gas bumi dari wilayah Kab/Kota yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan

lainnya dengan rincian 6,1% untuk provinsi bersangkutan, 12,2% untuk Kab/Kota penghasil, dan 12,2% dibagikan untuk seluruh kab/kota lainnya (non penghasil) dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH SDA Minyak Bumi sebesar 30,5% berasal dari penerimaan negara SDA pertambangan Gas Bumi dari wilayah Provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dengan rincian 10,17% untuk provinsi bersangkutan, dan 20,33% untuk seluruh kab/kota lainnya (non penghasil) dalam provinsi bersangkutan.

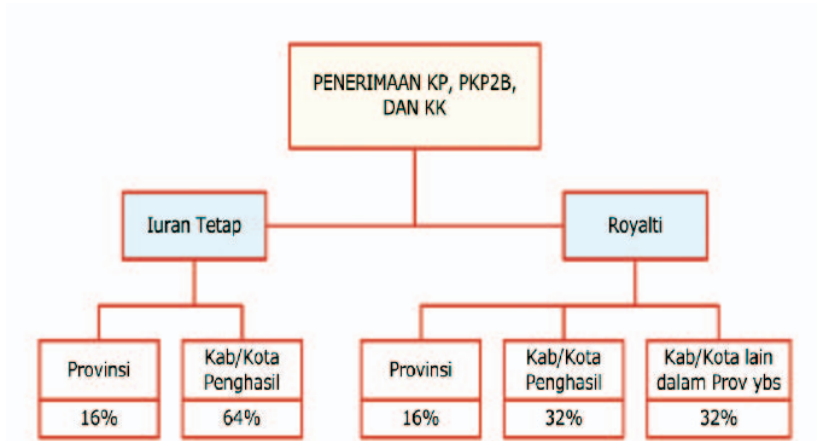
Sedangkan khusus untuk daerah NAD dan Papua (pengecualian), selain mendapatkan DBH Migas juga mendapatkan tambahan DBH Migas yang merupakan bagian dari penerimaan pemerintah provinsi dg ketentuan bahwa bagian dari pertambangan Minyak Bumi sebesar 55%, dan bagian dari pertambangan Gas Bumi 40%

Keputusan Presiden No. 75 tahun 1996 tentang Dana Hasil Produksi Batubara (DHPB), menyatakan bahwa Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (royalty), merupakan pembayaran kepada Pemerintah berkenaan dengan produksi mineral yang berasal dari area penambangan, dan Iuran tetap (landrent), merupakan seluruh penerimaan iuran yang diterima Negara sebagai imbalan atas kesempatan Penyelidikan Umum, Eksplorasi atau Eksploitasi pada suatu Wilayah Kuasa Pertambangan.

Dan formula dana bagi hasil pertambangan umum adalah sebagai berikut:

Dana Bagi hasil untuk kehutanan memiliki dasar hukum, antara lain UU 33 tahun 2004, PP 55 tahun 2005, UU No. 41 tahun 1999, PP No. 6 tahun 1999, PP No. 92 tahun 1999 perubahan atas PP No. 59 tahun 1998 (terkait IIUPH), dan SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 859/Kpts-II/1999 (tarif PSDH)

**Royalty** : Jumlah Produksi yang Terjual x Persentase Tarif (%) x Harga Jual (US\$)  
**Iuran** : Luas Wilayah KP/KK/PKP2B (Ha) x Tarif (Rp/US \$)

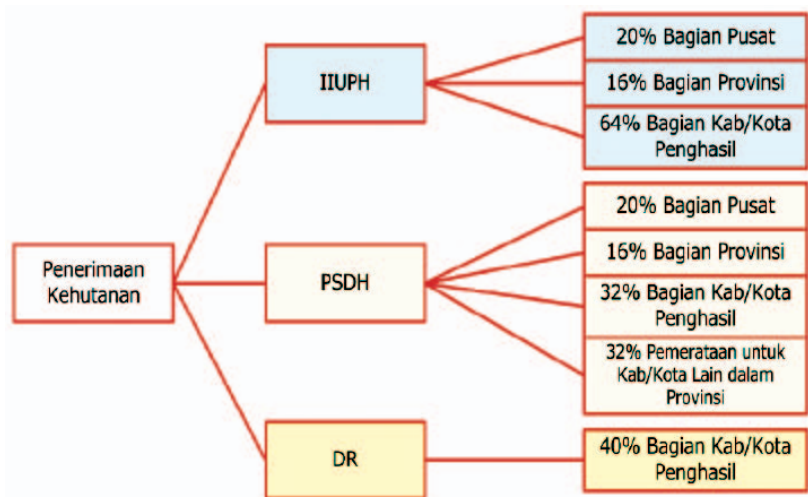


Sumber : Buku Pegangan 2009, Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. DepKeu

Dana bagi hasil untuk kehutanan diterima dari beberapa penerimaan antara lain Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH); merupakan pungutan yang dikenakan kepada Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan atas suatu kawasan hutan tertentu yang dilakukan sekali pada saat izin tersebut diberikan, Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH); merupakan pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil yang dipungut dari Hutan Negara, Dana Reboisasi (DR); merupakan dana yang dipungut dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dari Hutan Alam yang berupa kayu dalam rangka reboisasi dan rehabilitasi hutan, dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH); adalah pungutan yang bersifat license fee (terkait dengan perizinan)

Dana Bagi Hasil SDA Perikanan, menurut UU/2004, PP 55/2005, dan SK Menkeu Pertanian No. 424/Kpts/7/1977 tentang pungutan Sektor Perikanan). Bahwa ada beberapa pungutan yang diatur didalamnya, yaitu mengenai *Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP)*; merupakan pungutan yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang memperoleh Izin Usaha Perikanan (IUP), Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM) dan Surat Izin

**Gambar. Formula penghitungan Penerimaan Kehutanan untuk Pemerintah Pusat dan Daerah**



Sumber : Buku Pegangan 2009, Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. DepKeu

Kapal Penangkap Ikan (SIKPI). Dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP); merupakan pungutan yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan usaha penangkapan ikan sesuai dengan Surat Penangkapan Ikan (SPI).

# **DESENTRALISASI FISKAL DI NEGARA LAIN**



# Pendahuluan

Berikut ini adalah gambaran desentralisasi fiskal di 6 negara. Pemilihan terhadap 6 negara ini, seperti negara Macedonia, Cina, Thailand, Australia, Jepang, dan Afrika Selatan bukan disebabkan ke 6 negara ini memiliki keistimewaan yang berbeda bila dibandingkan negara-negara lain-lain. Maksud pengambilan “sample” ini hanya sekedar memberikan informasi bahwa pada negara-negara lain juga menerapkan desentralisasi fiskal. Tetapi yang lebih penting adalah mengenai implementasi desentralisasi fiskal pada 6 negara ini. Dimana, pelaksanaan desentralisasi fiskal di 6 negara mempunyai tujuan yang sama, yaitu, untuk mendekati pemerintah dengan masyarakat. Sehingga kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi maupun pelayanan terhadap masyarakat bisa dipenuhi oleh pemerintah. Untuk itu, agar pembangunan dan pelayanan pemerintah sampai kepada masyarakat, pemerintah sebagai agen harus melakukan pembagian kewenangan antara pusat dan pemerintah lokal. Apa yang menjadi hak atau urusan pemerintah pusat diserahkan otoritasnya kepada pemerintah pusat. Dan apa yang menjadi hak atau urusan pemerintah lokal akan menjadi hak kekuasaan pemerintah lokal.

Pembagian hak antara pemerintah pusat dengan lokal dilakukan agar menghindari tumpang tindih dalam pembiayaan dalam suatu fungsi pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena, pemerintah pusat tidak akan bisa melakukan pelayanan kepada masyarakat daerah tanpa adanya bantuan dari pemerintah lokal. Desentralisasi dapat nilai sebagai salah satu cara untuk memberikan kewenangan kepada aparat daerah. Pengambilan keputusan pada tingkat lokal akan mendorong rasa tanggungjawab, meningkatkan rasa kepemilikan dan tentunya insentif kepada aparat daerah. Dan dengan memberikan tanggungjawab dan kekuasaan yang lebih kepada daerah, maka kualitas pelayanan publik akan meningkat dan akan ada efisiensi dalam belanja barang dan jasa pemerintah. Dengan demikian, pembagian “kekuasaan” ini diharapkan untuk menjaga roda pemerintah agar berjalan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing untuk pembangunan ekonomi, dan pelayanan masyarakat, dimana tujuan



akhir dari desentralisasi fiskal adalah untuk menyejahterakan rakyat.

Akan tetapi, ada juga yang berpendapat bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal bukan melulu sebagai pembangunan ekonomi atau pelayanan publik. Oleh karena, desentralisasi fiskal diartikan sebagai alat atau instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang efisien dan partisipatif. Sehingga pelaksanaan desentralisasi fiskal digunakan sebagai “alat” yang mempunyai tujuan yang tidak tunggal sehingga mempunyai resiko dan harapan yang berlebihan dari suatu kebijakan fiskal. Hal ini bisa dilihat dari kasus Indonesia, dimana pelaksanaan desentralisasi fiskal dimaknai sangat berbeda dengan desentralisasi negara lain. Dimana, desentralisasi fiskal dimaknai bukan untuk pembangunan ekonomi, memperbaiki layanan publik dan berkurang kemiskinan masyarakat daerah. Malahan lebih kepada “perebutan” terhadap pengelolaan sumber-sumber penerimaan negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menginginkan dengan adanya desentralisasi fiskal ini, bisa mengelola sendiri sumber-sumber penerimaan daerah yang selama ini “dicaplok” oleh pemerintah pusat. Dan dengan adanya pelaksanaan desentralisasi fiskal ini, sebetulnya pemda mengharapkan pemerintah pusat mengembalikan sumber-sumber penerimaan daerah kepada pemerintah daerah agar kapasitas fiskal daerah lebih kuat dan stabil.

Kemudian, kembali lagi kepada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal. Dimana, walaupun kewenangan pemerintah pusat telah dibagi kepada pemerintah lokal, seperti sumber-sumber pendapatan lokal sudah diberikan kepada pemerintah lokal, tetap saja pemerintah daerah masih membutuhkan aliran anggaran dari pusat. Hal ini berarti bahwa desentralisasi fiskal tidak secara otomatis bisa membuat pemerintah lokal lepas dari ketergantungan bantuan anggaran dari pemerintah pusat. Walaupun, seandainya pemerintah lokal mempunyai kemampuan mengelola kapasitas fiskal secara mandiri, tetap saja meminta bantuan anggaran pemerintah pusat. Hal ini disebabkan, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah sekedar kewenangan “semu” sehingga kewenangan yang diberikan kepada pemerintah lokal atau pemda (pemerintah daerah) selalu ikuti oleh embel-embel semacam persyaratan agar pemerintah pusat tetap dapat melakukan kontrol kekuasaan terhadap sumber-sumber

penerimaan pemda sendiri. Lihat saja contohnya, negara Macedonia, dimana, pemerintah daerah ingin mempunyai kewenangan dalam pengelolaan kapasitas fiskal seperti bisa memungut pajak sendiri agar secara mandiri dapat membiayai belanja pelayanan masyarakat. Tetapi, keinginan pemerintah lokal Macedonia ini bukan tidak dibolehkan oleh pemerintah pusatnya. Bahkan, pemerintah pusat mempersilahkan pemerintah lokal melakukan pungutan pajak sendiri asalkan pemerintah lokal lebih dulu mampu membiayai belanja pelayanan dasar publik seperti pelayanan kesehatan, pengembangan ekonomi lokal, sosial keagamaan dan sistem pemadam kebakaran tanpa harus ada bantuan dari pemerintah pusat.

Persyaratan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah lokal menandakan bahwa pemerintah pusat tidak serius membagi kewenangannya terhadap pemerintah lokal. Oleh karena, seandainya pemerintah pusat memberikan kewenangan terhadap pemerintah daerah, maka pemerintah pusat akan kehilangan sejumlah kewenangan seperti pemungutan pajak dan pengendalian atas belanja pemerintah daerah. Akibat dari semua ini adalah pemerintah pusat tidak bisa menjaga stabilitasi makro ekonomi lantaran pemerintah pusat kehilangan sumber-sumber penerimaan negara dari daerah untuk menutupi pengeluaran belanja rutin seperti Pembayaran utang, pembayaran gaji dan pensiun pegawai, dan pengadaan infrastruktur nasional.

Dengan demikian, pemerintah pusat hanya bertumpu pada basis pajak yang kurang efisien dan kurang produktif yang berdampak kepada pemerintah pusat harus berkerja keras untuk mengurangi defisit fiskal dan melakukan efisiensi belanja negara.

Selain itu, demi menjaga makro ekonomi, biasa pemerintah pusat juga melakukan pengawasan terhadap potensi pendapatan pemerintah daerah. Kalau, ada pemerintah daerah menetapkan suatu kebijakan pajak pada suatu barang yang bersifat ekonomis, misalnya, penerapan pungutan-pungutan. Lalu, biasanya pemerintah pusat akan melakukan reviw terhadap kebijakan pajak ini, dan kadang-kadang bisa melakukan penghapusan kebijakan pajak tersebut bila salah satu investor melaporkan adanya kebijakan pajak tersebut karena dianggap mengganggu iklim investasi atau memberatkan dunia usaha. Karena kebijakan pajak pemerintah daerah ini dianggap sebagai

penghambat pertumbuhan ekonomi lantaran akan berkonsekuensi kepada daya saing dan sangat mengganggu iklim investasi nasional dengan dibuktikan akan banyak lari para investor yang akan berinvestasi ke daerah. selanjutnya, alasan lain mengapa pendapatan daerah harus dikontrol oleh pemerintah pusat disebabkan pemerintah pusat mau melindungi masyarakat daerah dari kesewenang-wenangan rezim pemda dalam memungut pajak redistribusi karena bisa-bisa saja redistribusi daerah yang dipungut oleh pemda yang berkaitan dengan pelayanan rakyat sangat memberatkan rakyat miskin. Padahal, redistribusi yang dikenakan kepada masyarakat sebenarnya tidak secara langsung berkaitan dengan manfaat pelayanan para pembayar redistribusi sehingga pungutan semacam ini dapat dikategorikan sebagai pajak daerah yang tersembunyi yang sangat merugikan publik.

Padahal, pada satu sisi, kebijakan pajak ini sangat diperlukan pemerintah daerah untuk mendorong pendapatan asli daerah. Dengan adanya campur tangan pemerintah pusat untuk menentukan pajak atau redistribusi daerah berdampak kepada lambatnya pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini disebabkan pemerintah pusat tidak mempunyai pembandingan dalam menyusun instrumen penghasilan daerah bila dibandingkan dengan pemda. Selain itu, pemerintah pusat sebetulnya tidak memiliki informasi yang memadai tentang potensi pendapat tiap-tiap daerah. Sehingga ketika pemerintah pusat memperlakukan kebijakan terhadap sumber-sumber pendapat daerah yang seragam tanpa mengakomodasi perbedaan tiap-tiap daerah, maka dampaknya buruk kepada pembangunan itu sendiri.

Kemudian, selain permasalahan antara pemerintah pusat dengan pemda seperti gambaran diatas, desentralisasi fiskal juga mempunyai permasalahan dalam pelaksanaan yang dilakukan pemda. Saat ini, pelaksanaan desentralisasi fiskal belum banyak atau tidak berdampak langsung kepada masyarakat baik yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi, dan pelayanan publik. Hal ini disebabkan masyarakat lokal tidak mempunyai pengaruh dan kendali terhadap kebijakan fiskal daerah. Dan pada sisi lain, wakil rakyat yang di duduk di parlemen yang notabene adalah wakil masyarakat yang sebetulnya bisa mengendalikan atau melakukan kontrol terhadap kebijakan fiskal pemda, rupa tidak memperjuangkan kebijakan fiskal untuk kepentingan masyarakat, tetapi hanya memperjuangkan

aspirasi pribadi, pengusaha, dan kepentingan partai politik saja. Akibatnya, kebijakan fiskal ini hanya menguntungkan segelintir orang saja, dan pelayanan terhadap publik juga tidak pernah meningkat. Hal ini bisa dijadikan contoh seperti jika melihat anggaran desentralisasi dari pemerintah pusat ke pemda, baik itu berupa DAK (Dana Alokasi Khusus), Bansos (bantuan Sosial), dan anggaran Lain-lain, hanya dinikmati oleh para elit lokal saja seperti eksekutif, dan legislatif. Sedangkan untuk masyarakat lokal belum menikmati manfaatnya

Dengan demikian, masih belum maksimal pelayanan pemda kepada masyarakat, disebabkan masih banyak kendala peneparan fiskal di pemerintah daerah. seperti kurangnya kompetensi pimpinan daerah, politisi, dan aparatur daerah dalam menerapkan instrumen pendapatan daerah. selain itu, pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah juga masih sangat lemah, hal ini bisa dilihat dari penerapan perda tentang pajak dan retribusi daerah yang kurang efektif. Belum lagi persoalan-persoalan lain seperti negara-negara yang menerapkan desentralisasi selalu didera kasus-kasus korupsi, seperti China dan Indonesia. Kalau di Indonesia, korupsi sudah menjalar ke daerah-daerah otonom akibat dari desentralisasi. Dan banyaknya kasus korupsi di daerah otonom menyebabkan kurang perhatian pemerintah daerah kepada pelayanan yang baik dan bermutu untuk upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Jadi, banyak persoalan-persoalan desentralisasi fiskal seperti diatas, memang tidak bisa digeneralisasikan secara umum. Oleh karena, banyak perbedaan baik secara budaya, politik dan sistem ekonomi yang diterapkan pada masing-masing negara. Untuk itu, gambaran desentralisasi fiskal pada 6 daerah ini hanya memperlihatkan bahwa negara-negara lain secara prinsip menerapkan desentralisasi fiskal agar terjadi pelimpahaan kewenangan dan tanggungjawab yang berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Semakin besar suatu negara, bisa dilihat dari jumlah penduduk, luas wilayah, maka semakin kompleks dan heterogen pemerintah daerahnya, yang terlihat dari tingkatan pada sistem pemerintahan. Untuk itu, pemerintah pusat harus melakukan penyesuaian tata kelola sistem pemerintah daerah agar fungsi pelayanan kepada masyarakat lebih meningkat, dan pemerintah pusat menyediakan sarana partisipasi masyarakat agar pemerintah daerah dapat dikontrol oleh masyarakat ketika pemerintah pusat

“absen” dalam suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah.

Dan yang terakhir adalah tujuan secara umum tentang desentralisasi fiskal untuk ke 6 negara ini adalah untuk mencapai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Dengan adanya pembagian keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diharapkan terjadi pemerataan antar daerah secara proposional, demokrasi, dan pemerintah daerah menerima anggaran dari pemerintah pusat sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

# Desentralisasi Fiskal Di Macedonia<sup>27</sup>

Republik Macedonia adalah negara hasil perpecahan Socialist Federative Republic of Yugoslavia (SFRJ) pada tahun 1990. Ketika masih berada di dalam Yugoslavia, Macedonia menganut sistem federasi. Ketika Yugoslavia pecah, Macedonia mulai menganut sistem

sentralisasi pada tahun 1991. Dalam periode ini pemerintah Macedonia mulai membentuk pemerintahan lokal yang memiliki kewenangan fiskal tersendiri tetapi masih banyak diatur oleh pusat.



■ Peta Macedonia. Sumber Lovely Planet

Sistem desentralisasi fiskal yang dibentuk Macedonia merupakan sistem pemerintahan satu tingkat,

dimana seluruh kotapraja (municipality) memiliki tingkat yang setara, kecuali untuk ibukota Negara, Skopje. Kota Skopje memiliki dua tingkat pemerintahan dalam, dimana setiap kotapraja didalamnya membawahi sub kotapraja masing-masing. Struktur desentralisasi fiskal di kota Skopje diatur tersendiri dan berbeda dengan kotapraja lainnya.

Akibat konflik berkepanjangan yang terjadi di Macedonia,

<sup>27</sup> Aleksandra Maksimovska Veljanovski. *The model of the asymmetric fiscal decentralisation in the theory and the case of republic of Macedonia.*

<sup>28</sup> Perjanjian Ohrid adalah perjanjian untuk mengakhiri konflik horizontal di Macedonia yang berisikan langkah-langkah untuk memperbaiki hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan lokal, dimana salah satunya adalah dengan melakukan desentralisasi fiskal yang adil.

hampir seluruh kotapraja pada saat itu tidak memiliki sumber dana yang cukup untuk menjalankan fungsi pemerintahannya. Perdamaian di Macedonia mulai muncul setelah adanya Perjanjian Ohrid<sup>28</sup> di tahun 2001. Perjanjian Ohrid<sup>1</sup> mengatur tentang desentralisasi fiskal dan memandatkan agar struktur akhir desentralisasi fiskal untuk setiap pemerintahan lokal akan dibentuk selama kurun waktu tertentu (2005-2009) dan dilaksanakan dalam dua tahap.

Tahap Pertama, semua kota praja hanya diberikan pendanaan untuk menyelenggarakan pelayanan dasar saja, Pelayanan dasar yang dimaksud adalah perencanaan wilayah urban (kota) dan rural (pedesaan), pengembangan ekonomi lokal, pelayanan kesehatan, sosial, keagamaan, serta sistem pemadam kebakaran. Fungsi –fungsi dasar pemerintahan pada tahap pertama didanai sepenuhnya oleh pusat melalui: 1) Pajak properti; 2) Pajak Pertambahan Nilai/PPn (3% dari pendapatan pajak ini ditransfer dari pusat ke kotapraja berdasarkan jumlah penduduk masing-masing); 3) Pajak Penghasilan/ PPh Perseorangan (3% dari pendapatan pajak ini ditransfer dari pusat berdasarkan jumlah wajib pajak di daerah asal wajib pajak); 4) Dana earmarked atau dana dengan peruntukan khusus untuk pendidikan dan budaya (pemerintah kotapraja hanya mendanai untuk biaya manajemen dari institusi-institusi terkait).

Kotapraja yang lulus tahap pertama dilihat dari: 1) Pemerintah Kotapraja mampu untuk menjalankan pemerintahannya dengan manajemen finansial yang baik, memiliki system administrasi yang memadai, serta memiliki staf yang proporsional; 2) Kemampuan manajemen finansial dan akuntansi yang memuaskan selama dua tahun berturut-turut; 3) Pemberian laporan keuangan yang rutin dan lengkap ke kementerian keuangan; 4) Tidak ada keterlambatan pembayaran maupun hutang yang berlebihan kepada supplier dan kreditur.

Tahap kedua setelah setiap kotapraja memenuhi prasyarat tertentu pada tahap pertama dan mendapatkan persetujuan, mereka bisa memasuki tahap kedua untuk menyelenggarakan kewenangan

pemerintahan yang lebih besar. Dalam tahap kedua ini, fungsi desentralisasi utama seperti perawatan dan pendanaan sekolah dasar dan menengah, kebudayaan, kesehatan, perlindungan anak, gaji, dll., mulai diawasi pemerintah pusat lebih ketat dan dijadikan prasyarat untuk lulus tahap kedua.

Dalam tahap ini, setiap kotapraja diberikan kewenangan untuk mengatur sendiri sumber pendapatannya tanpa diintervensi oleh pemerintah pusat. Sumber-sumber pendapatan tersebut diantaranya: 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD); 2) PPh Perseorangan; 3) Pendapatan yang berasal dari donasi perseorangan atau perusahaan; 4) Dana pemberian dari pusat yang berupa bagi hasil PPn dan block grants, dan; 5) Dana untuk penanaman modal dari pusat.

Tidak semua kotapraja bisa mencapai tahap kedua hingga batas waktu yang telah ditentukan (2009). Beberapa kotapraja yang lebih miskin tidak pernah bisa melewati tahap pertama sehingga akhirnya pembiayaan penyelenggaraan pemerintahannya dilakukan bersama-sama dengan pusat. Pada akhirnya, Macedonia memiliki sistem desentralisasi fiskal yang asimetris berdasarkan performa setiap kotapraja selama masa ujian. Hingga akhir 2009, ada 65 dari total 85 kotapraja yang berhasil mencapai tahap kedua.



# Desentralisasi Fiskal Di Cina

Pemerintah Republik Rakyat Cina (RRC) mengalami transformasi desentralisasi fiskal dalam empat masa<sup>29</sup> diantaranya:

*Periode sentralisasi ekonomi (1949-1979)*, dimana pada saat ini kunci dari perekonomian adalah sistem industrialisasi yang berpusat pada pemerintahan pusat. Perekonomian di masa ini sulit untuk maju disebabkan karena wilayah dengan sumber daya alam dalam jumlah banyak biasanya berada di wilayah bagian barat,



■ Peta Cina. Sumber Lovely Planet

sedangkan pusat pemerintahan berada di wilayah bagian timur RRC yang menyebabkan biaya produksi semakin tinggi. Tingginya biaya memindahkan SDA tersebut menyebabkan pemerintah menurunkan upah buruh serendah mungkin dan beroperasi semurah mungkin untuk menciptakan produk sebanyak-banyaknya agar bisa memenuhi permintaan daerah. Kebijakan ini memang

berpengaruh baik dalam menyamakan kemampuan fiskal antar daerah karena memaksa mereka untuk menggunakan satu standar pelayanan yang telah ditetapkan oleh pusat. Akan tetapi, pemerintah daerah tidak mendapatkan insentif apapun dari kebijakan ini. Kekayaan lokal juga tidak digunakan dengan baik karena seluruh industri dan kemampuan perekonomian di daerah distandarisasi di pusat

*Periode reformasi pajak (1980 – 1994)*, pada masa ini sistem sentralisasi mulai digantikan dengan sistem kontrak, yaitu sistem yang masih mengandalkan kewenangan pusat dalam memberikan kebijakan dan hanya memberikan kewenangan sesuai negosiasi antara daerah tersebut dengan pusat. Selama periode ini ternyata

tidak semua daerah diberikan kewenangan. Provinsi-provinsi yang kaya sumber daya alam cenderung tidak diberikan kewenangan sama sekali dan masih bersifat sentralisasi agar seluruh untuk melindungi larinya SDA ke tempat lain.

Selain itu sistem kontrak ini juga menyulitkan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat memang ingin mempertahankan kewenangan mereka terhadap daerah, tetapi tidak menyerahkan kewenangan tersebut kepada daerah. Hal ini membuat pemerintah daerah semakin tergantung pada pusat dan membuat pemerintah pusat kerepotan dengan berbagai permintaan dari daerah atas negosiasi kontrak-kontrak yang ada. Kebanyakan keluhan dari pemerintah daerah mengenai sistem kontrak ini adalah ketidakadilan dalam penentuan kontrak untuk setiap provinsi. Beberapa provinsi di Cina memiliki sejarah hubungan politik yang baik atau kekayaan yang lebih banyak dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain yang lebih miskin atau provinsi-provinsi baru hasil pemekaran. Hal ini membuat kemampuan tawar menawar politik provinsi yang memiliki keunggulan tersebut mempengaruhi jumlah kontrak yang bisa diminta ke pusat, dan membuat sistem tersebut menguntungkan mereka.

*Periode distribusi pajak (1994 – Sekarang)*, pada periode ini RRC mulai menerapkan sistem distribusi pajak bersamaan dengan reformasi pajak yang selesai mereka jalankan pada saat itu. Perubahan fiskal yang dilaksanakan pada saat itu berupa: mengimplementasikan hasil reformasi pajak, meningkatkan rasio pendapatan terhadap PDB, meningkatkan rasio pendapatan pemerintah pusat terhadap total pendapatan dalam negeri, serta meningkatkan transparansi pembagian pendapatan dari pusat dengan merubah sistem kontrak menjadi sistem distribusi pajak.

Bentuk desentralisasi fiskal yang diterapkan pada periode ini adalah: pembagian kewenangan belanja, pembagian pendapatan, pembagian sistem rabat pajak, sistem transfer umum (*block grants*), serta sistem transfer untuk urusan khusus (*earmarked grants*).

# Desentralisasi Fiskal Di Thailand

Thailand sudah menjalankan desentralisasi semenjak akhir tahun 90-an sebagai proses reformasi yang berjalan karena krisis politik dan ekonomi pada awal tahun 90-an. Desentralisasi fiskal mulai diinisiasikan pada tahun 1997, dan dijadikan UU pada tahun 1999, untuk kemudian diperkuat dengan dimasukkan dalam konstitusi pada tahun 2007. UUD mengenai desentralisasi menyatakan

bahwa tujuan desentralisasi adalah untuk mentransfer kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Karena itu, UUD tersebut juga memberikan pengarahannya otonomi fiskal kepada pemerintah lokal.



■ Peta Thailand. Sumber Lovely Planet

Thailand adalah negara dengan tiga tingkat

pemerintahan: Pusat – Propinsi – Daerah. Kantor administrasi provinsi memiliki dua fungsi, yaitu: 1) Memberikan pelayanan pemerintahan dari tingkat Pusat-Daerah; 2) Melakukan fungsi pengawasan di tingkat administrasi daerah. Pemerintahan provinsi (changwat) membawahi daerah yang terdiri atas distrik (amphoe), sub-distrik (tambon), serta kotapraja (tessaban). Pemerintahan daerah di Thailand memiliki keterbatasan kewenangan dalam menjalankan administrasinya termasuk keuangan, pelayanan masyarakat, serta manajemen publik. Saat ini, pemerintahan pusat Thailand melakukan dekonsentrasi kewenangan pemerintahannya ke tingkat provinsi, distrik, sub-distrik, dan desa.

Dalam proses desentralisasi di Thailand, hampir seluruh kewenangan yang dijalankan di tingkat kotapraja sudah diterapkan, kecuali untuk pelayanan masyarakat yang kewenangannya berbagi peran dengan pemerintahan yang membawahnya. Misalnya, dalam bidang pendidikan, pemerintahan daerah hanya berwenang dalam pendidikan sekolah dasar dan sekolah menengah. Atau di bidang kesehatan, pemerintahan daerah hanya berwenang untuk perawatan kesehatan utama dan mempromosikan kesehatan masyarakat. Walaupun ada pembagian kewenangan seperti ini, pemerintahan daerah diberikan aturan yang ketat oleh pusat sehingga perkembangan desentralisasi di bidang-bidang utama seperti pendidikan dan kesehatan menjadi terhambat. Walaupun secara administratif pemerintahan daerah sudah diberikan kewenangan, akan tetapi seluruh penyelenggaraan administrasi daerah seperti perencanaan dan penganggaran membutuhkan persetujuan dari administrasi provinsi yang berada di atasnya. Selain itu pada saat ini desentralisasi fiskal di Thailand masih belum memasukkan komponen pajak sebagai sumber pendapatan yang bisa kewenangannya bisa dilakukan pemerintah daerah, hampir seluruh komponen pajak diatur kewenangannya oleh pemerintah pusat.

Ada dua jenis transfer fiskal yang diimplementasikan<sup>30</sup> di Thailand, yaitu:

1. General Purpose Transfer, atau transfer umum yang berupa transfer subsidi ke daerah untuk urusan-urusan yang telah diatur pusat, serta pembagian hasil pajak seperti yang telah ditetapkan oleh UU. Pembagian hasil pajak ini ditetapkan maksimal sebanyak 30% dari pajak yang 1. dikumpulkan oleh pusat dan dibagikan lagi ke daerah berdasarkan rumus yang meliputi populasi, luas wilayah, pendapatan, dan/atau kebutuhan penganggaran. Administrasi di tingkat sub-distrik dan kotapraja mendapatkan alokasi terbesar dibandingkan provinsi dan distrik.

---

<sup>27</sup> *Habih Al Mohib. Fiscal Decentralization in Thailand: Reflections on a Decade of Reforms.*

2. Specific Purpose Transfer, atau transfer untuk program khusus yang telah dicanangkan oleh pemerintah pusat. Setiap program ini diatur dalam UU dan jumlah urusannya untuk mendukung program-program tersebut selalu bertambah setiap tahunnya. Pada tahun 2010, tercatat 30 urusan yang dikelompokkan untuk mendanai 6 program yang berbeda.

# Desentralisasi Fiskal Di Australia

Australia adalah negara federasi yang terdiri dari 6 negara bagian dan beberapa wilayah persemakmuran. Australia merupakan negara dengan luas negara terbesar ke-enam di dunia, tetapi memiliki jumlah penduduk yang hanya 22,7 juta. Penduduk Australia terkonsentrasi di beberapa wilayah yang kebanyakan berada di wilayah garis pantai barat dan timur. Walaupun memiliki penduduk

yang tidak banyak dan tidak merata, Australia merupakan negara dengan pendapatan per kapita tertinggi ketujuh di dunia, serta menduduki posisi kedua untuk Indeks Pengembangan Manusia.



■ *Peta Australia. Sumber Lovely Planet*

Pemerintahan pusat Australia (*Commonwealth Government*) memiliki

tanggung jawab dalam mengurus bidang diplomasi luar negeri, perdagangan luar negeri, pertahanan dan keamanan, imigrasi, kestabilan mata uang, serta perbankan. Sedangkan setiap negara bagian memiliki kewenangan atas keamanan publik, perumahan, transportasi, pengembangan komunitas, serta pelayanan sosial kepada masyarakat. Setiap negara bagian juga memiliki lagi pemerintahan lokal. Setiap negara bagian memiliki kewenangan untuk menentukan urusan-urusan apa yang akan diserahkan ke pemerintahan lokal. Kewenangan pemerintahan lokal biasanya mencakup perawatan jalan, rekreasi serta pelayanan sosial-budaya termasuk perawatan saluran pembuangan, museum, dll. Pemerintahan pusat, negara bagian, dan pemerintahan lokal semuanya memiliki kewenangan untuk menentukan pajak, kecuali untuk bea cukai komoditi-komoditi

tertentu yang biasanya ditentukan oleh pemerintahan negara bagian saja.

Dana transfer yang diselenggarakan di Australia ada dua macam: 1) General Purpose Payments, sebuah dana yang digelontorkan pemerintah pusat kepada negara bagian yang penggunaannya diserahkan kepada negara bagian masing-masing; (2) Specific Purpose Payment (SPP) adalah dana yang diberikan pemerintah pusat untuk membiayai program khusus yang diselenggarakan oleh pemerintah Nasional, seperti wajib belajar 11 tahun, program kesehatan, dll. Banyak pihak yang mengkritik dana SPP ini karena dana ini memaksa negara bagian untuk menghabiskan dana untuk menjalankan prioritas milik pemerintahan Australia dan bukan prioritas negara bagiannya sendiri. Karena hal tersebut, pemerintah Australia memberikan fleksibilitas untuk menghabiskan dana-dana SPP sesuai apa yang mereka inginkan selama sejalan dengan tujuan program yang sudah diatur pemerintah Australia .

Pada tahun 1997, pemerintah Australia menyadari adanya ketidakseimbangan antar negara bagian dikarenakan hampir seluruh sumber pendapatan pajak dan retribusi dikuasai oleh pemerintahan Australia dan bukan negara bagian. Karena hal tersebut, pada tahun 1999 diperkenalkan reformasi system perpajakan yang fungsinya membagi kewenangan pajak yang dikelola pemerintah Australia dan pemerintah negara bagian. Sebagai akibat dari reformasi pajak ini kemudian Australia memiliki pembagian hasil pajak yang dibagikan juga ke setiap negara bagian dan pemerintahan lokal. Pembagian pajak ini tidak ditentukan sepihak oleh pemerintah Australia, tetapi berdasarkan jumlah pendapatan yang bisa dikumpulkan masing-masing pemerintah. Hal ini akan menentukan kemampuan pemerintahan negara bagian dan lokal dalam mengumpulkan pendapatan dan jumlah transfer yang akan dibagikan didasarkan pada kemampuan tersebut.

Sistem desentralisasi fiskal di Australia sangat unik dibandingkan yang ada di negara lain karena secara eksplisit dituliskan

dalam konstitusi agar transfer fiskal didasarkan pada standar pelayanan minimum yang harus disediakan pemerintahan negara bagian dan lokal apabila mereka bisa meraih standar pendapatan dan standar operasional tertentu. Standar pendapatan dan standar operasional ini berbeda-beda untuk setiap pemerintahan negara bagian. Selain itu, sistem transfer untuk tahun anggaran tertentu didasarkan atas data yang terbaru, bukan berdasarkan proyeksi.



# Desentralisasi Fiskal Di Jepang

Jepang adalah negara dengan tingkat harapan hidup tertinggi di dunia. dan menurut data PBB, memiliki tingkat kematian anak terendah di dunia. Jepang terdiri atas 47 prefektur dimana di setiap prefektur memiliki kota, kabupaten, serta desa. Saat ini, Jepang sedang mengalami reformasi administrasi dengan meleburkan beberapa wilayah dikarenakan kesenjangan antar desa dan kota

yang cukup luas dalam satu wilayah dan membuat desa/kota tersebut tidak memiliki dana operasional yang cukup.



■ Peta Jepang. Sumber Lovely Planet

Jepang merupakan negara yang menggabungkan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Sistem administrasi pajak di Jepang dipusatkan di pemerintah pusat

sedangkan pelayanan publik menjadi kewenangan di masing-masing daerah. Karena hal tersebut, ketidakseimbangan vertikal terjadi di Jepang. Tingkat pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah daerah terlalu rendah, dan hal ini menyebabkan ketergantungan daerah atas dana transfer dari pusat. Ada dua macam transfer fiskal di Jepang, yaitu: 1) Unconditional grant, merupakan dana yang kewenangan penggunaannya diserahkan kepada daerah. Dana ini kebanyakan berasal dari pembagian pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat. 2) Conditional grants, dana yang diberikan kepada daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu seperti perbankan dan pos.

Walaupun Jepang memiliki ketidakseimbangan vertikal, akan tetapi hal ini membuat pemerintah daerah semakin efisien dalam

mengelola anggaran daerahnya masing-masing bahkan kebanyakan belanja untuk publik dibayai oleh pemerintahan daerah masing-masing. Pemerintah nasional Jepang tidak bisa ikut campur dalam pelayanan di daerah dan kebijakan belanja untuk publik di masing-masing daerah. Pemerintah Jepang hanya bisa membuat prioritas belanja kepada daerah apabila disediakan dana dari pusat untuk pelaksanaan prioritas tersebut. Jika prioritas tersebut dipaksa ke daerah tanpa adanya bantuan dana, maka pemerintahan daerah tidak berkewajiban untuk menjalankannya. Hal tersebut secara eksplisit tertuang dalam undang-undang mereka.

# Desentralisasi Fiskal Di Afrika Selatan

**R**epublik Afrika Selatan adalah sebuah negara yang memiliki banyak perubahan sosial di negaranya. Sekitar seperempat dari populasinya menganggur dan hidup di bawah garis kemiskinan. Walaupun memiliki banyak masalah, Afrika Selatan merupakan negara terkaya di Afrika dan memiliki perekonomian terbesar nomor 28 di dunia.



■ Peta Afrika Selatan. Sumber Lovely Planet

Afrika Selatan adalah negara dengan sistem parlementer yang unik. Presiden memiliki kekuasaan atas negara dan juga pemerintahan ketika di negara lain, kekuasaan atas negara dimiliki oleh rakyat yang diwakilkan oleh parlemen. Afrika Selatan memiliki tiga ibu kota: Cape

Town, sebagai ibu kota legislatif, Pretoria sebagai ibu kota eksekutif, dan Bloemfontein sebagai ibu kota sistem peradilan/yudikatif. Pemerintahannya dibagi dalam tiga tingkat: Nasional, provinsi, dan lokal.

Dalam konstitusinya, urusan-urusan dasar seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, dan perumahan diurus oleh pemerintahan nasional dan provinsi. Pemerintahan pusat yang menentukan kebijakannya, dan pemerintahan provinsi yang menjalankannya. Sedangkan pemerintahan lokal hanya mengurus masalah yang berhubungan dengan urusan lokal seperti pengumpulan sampah, mengatur biaya transportasi lokal, dll. Konstitusi Afrika Selatan juga mewajibkan adanya kerjasama antar pemerintahan yang berarti ketiga

tingkat pemerintahan untuk bersama-sama membuat kontrak dalam menjalankan urusan-urusan serta negosiasi dalam permasalahan desentralisasi. Untuk menjalankan negosiasi-negosiasi tersebut ada beberapa forum komunikasi yang dibangun untuk memperlancar kerjasama antar pemerintah tersebut, seperti Forum Anggaran dan Majelis Anggaran.

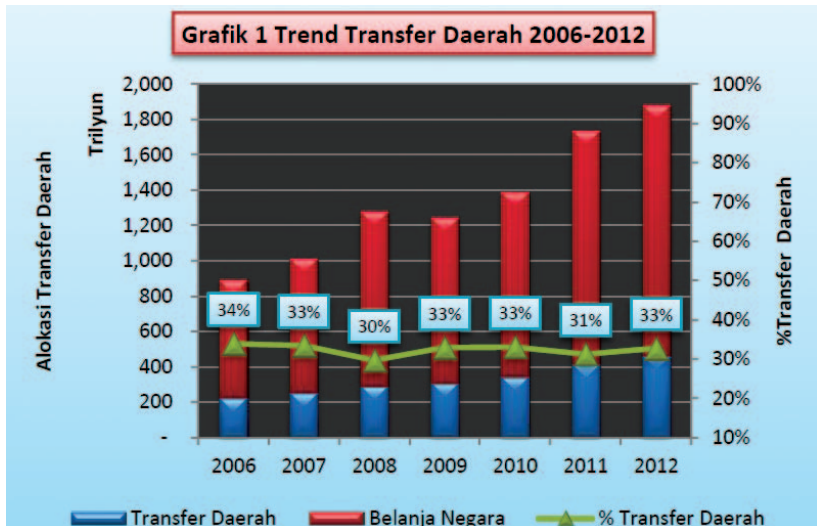
Dana transfer di Afrika Selatan hampir seluruhnya berasal dari pembagian pendapatan pajak. Hampir seluruh pajak di Afrika Selatan diatur dan dikumpulkan oleh pemerintah pusat, dan bukan pemerintahan sub-nasional. Rumus dalam membagikan pendapatan tersebut sebelumnya sangat banyak dan selalu berganti selama beberapa periode sejak 1996. Akan tetapi pada tahun 2000, formulanya disederhanakan dengan hanya berdasarkan populasi dan tingkat belanja di tahun anggaran sebelumnya.

# **LIKU-LIKU HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAERAH**



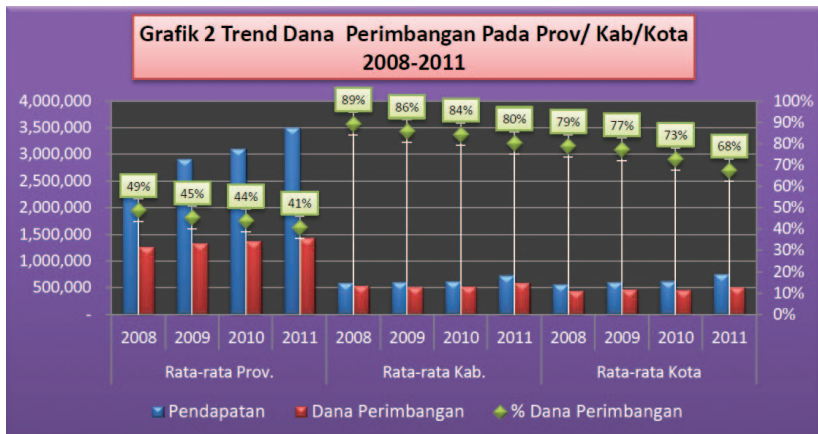
# Persoalan Dana Perimbangan Terkini

Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi melalui penyerahan urusan pusat ke daerah. Salah satu prinsip dana perimbangan money follow function bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat Pemerintahan. Sehingga, sudah sepantasnya masih menjadi pertanyaan besar, apakah kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah terkini, sudah dilakukan secara proporsional, adil, demokratis dan sesuai dengan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah?



*Perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip money follow function.* Meskipun secara nominal, transfer daerah meningkat signifikan dalam kurun waktu lima tahun terakhir, namun dari segi proporsional, transfer daerah tidak beranjak dari 31% - 34% dari total belanja APBN. Di luar lima urusan yang mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat, Pemerintah Daerah menjadi ujung tombak pelayanan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Persoalannya, kebijakan perimbangan keuangan yang seharusnya mengikuti pembagian urusan, dengan proporsi saat ini belum sepenuhnya menggambarkan prinsip money follow function. Dari sisi prosedur kelembagaan, salah satu penyebabnya adalah antara pembagian urusan dengan perimbangan keuangan diatur dalam kedua Undang-undang terpisah. Pembagian urusan merupakan ranah Undang-undang Pemerintah Daerah merupakan domain dari Kementerian Dalam Negeri, sementara dana perimbangan merupakan domain dari Kementerian Keuangan. Sudah tidak menjadi rahasia umum, ego sektoral antara Kementerian, masih menjadi penyebab ketidaksinkronan antar aturan.

*Kabupaten/Kota menggantungkan penyelenggaraan otonomi daerah pada dana perimbangan.* Ditengah proporsi transfer daerah yang relatif stagnan terhadap APBN, tingkat ketergantungan



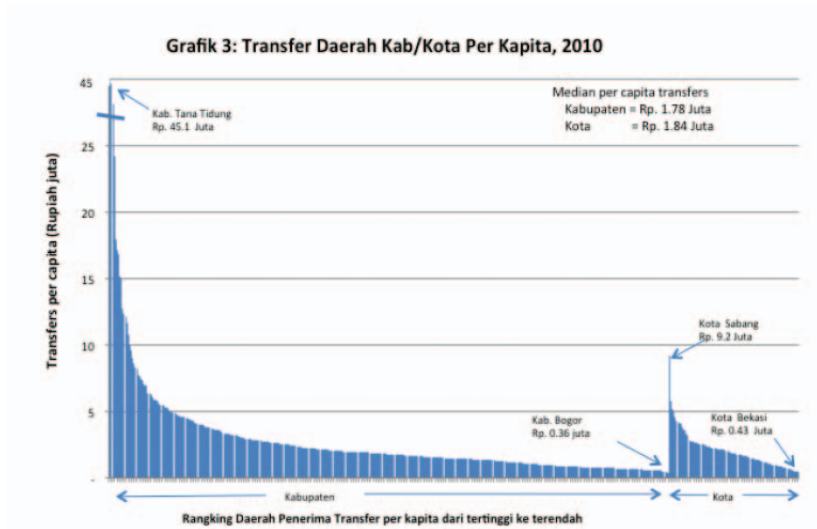
daerah terhadap dana perimbangan masih sangat besar. Pada tingkat Kabupaten di atas 80% Pendapatan mengantungkan pada dana perimbangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Di tingkat Kota meskipun ketergantungan masih relatif tinggi, namun tidak setinggi dibandingkan Kabupaten. Sementara pada tingkat Propinsi, ketergantungan relatif lebih rendah. Hal ini menggambarkan, kewenangan memungut pajak yang lebih leluasa pada tingkat propinsi, menentukan tingkat ketergantungan daerah. Sedangkan di Kota, umumnya memiliki potensi pendapatan yang lebih besar, khususnya yang bersumber dari pajak, dibandingkan Kabupaten, sehingga memiliki ketergantungan lebih rendah .

Gambaran Grafik 2. di atas juga menunjukkan inkonsistensi, bahwa titik otonomi daerah berada pada Kabupaten/Kota tidak terefleksi pada ketergantungan terhadap dana perimbangan.

*Transfer daerah tidak memperhatikan prinsip kesetaraan setiap warga negara.* Pasal 23 konstitusi menyatakan anggaran dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Filosofi dari pasal ini bahwa hak asasi setiap warga negara, mengandung makna kesejahteraan warga negara merupakan tujuan dari bernegara. Dengan demikian, hubungan keuangan pusat dan daerah seharusnya berbasis pada kesetaraan pemenuhan hak-hak setiap warga negara. Grafik 3 menggambarkan tingginya kesenjangan transfer per kapita antar daerah. Pada tingkat Kabupaten, perbandingan transfer daerah yang menerima transfer per kapita tertinggi (Kab. Tana Tidung) besarnya 127 kali lipat dibandingkan daerah yang menerima transfer per kapita terendah (Kab. Bogor).

*Jenis dana perimbangan semakin berkembang, tidak memiliki landasan aturan, dan berpotensi memperlebar kesenjangan antar daerah.* Khususnya komponen dana penyesuaian, pada awalnya digunakan untuk menampung dana kurang bayar dana perimbangan, namun sejak tahun 2008 dana penyesuaian juga digunakan untuk menampung dana non hold harmless, serta program-program





ad hoc. Tahun 2008 dikenal istilah DISP (Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana), tahun 2009 menjadi Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF PPD) dan pada tahun 2010 ditambah lagi komponen Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD), Dana Percepatan Infrastruktur Pendidikan (DPIP). Bahkan pada tahun 2010 dan 2011, dana penyesuaian telah berkembang menjadi tujuh jenis. Dari sisi jumlah, dana penyesuaian terus meningkat sejak tahun 2010. Jenis dana perimbangan dalam komponen dana penyesuaian ini sama sekali tidak dikenal dalam UU No 33/2004, dan digunakan untuk menampung berbagai dana dari sektor sebagai konsekuensi dari peraturan-perundang-undangan lainnya. Jika, kondisi ini dibiarkan terus menerus, tanpa adanya pengaturan dan formula yang jelas, dana ini dapat merusak tujuan dari sistem dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan antar daerah.

*Dana Penyesuaian infrastruktur merusak sistem dana perimbangan.* Pada tahun 2011, terdapat dua komponen dana perimbangan yang berpotensi merusak sistem dana perimbangan. Seperti DPID pada tahun anggaran 2011 tidak memperhatikan tingkat

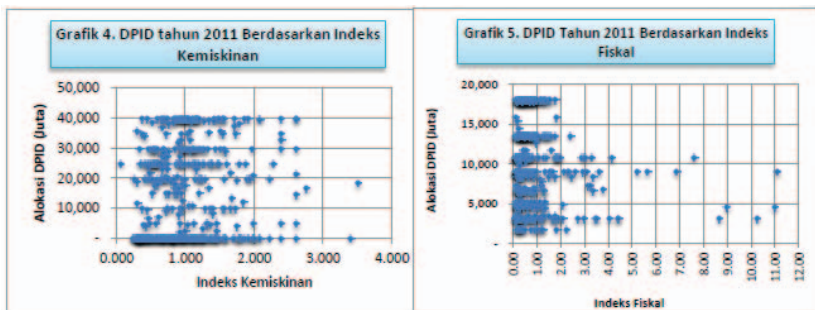
2009	2010	2011
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dana tambahan DAU untuk Guru PNSD</li> <li>2. Dana tambahan DAU untuk penguatan desentralisasi fiskal</li> <li>3. Kurang bayar DAK</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dana tambahan tunjangan guru PNSD</li> <li>2. Dana insentif daerah</li> <li>3. Kurang bayar DAK</li> <li>4. Kurang bayar dana infrastruktur sarpra</li> <li>5. Dana Penguatan Deesentralisasi fikal dan percepatan pembangunan daerah</li> <li>6. Dana penguatan infrastruktur dan prasaran daerah</li> <li>7. Dana percepatan pembangunan infrastruktur pendidikan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dana tambahan penghasilan guru PNSD</li> <li>2. Dana insentif daerah</li> <li>3. Tunjangan profesi guru</li> <li>4. Bantuan operasional sekolah</li> <li>5. Dana penyesuaian infrastruktur daerah</li> <li>6. Kurang bayar dana sarana prasarana infrastruktur papua barat</li> <li>7. Dana percepatan pembangunan</li> </ol>

kemiskinan dan kemampuan fiskal suatu daerah. Kedua grafik ini (Grafik 4 dan 5) menunjukan pola pengalokasian DPID tanpa adanya kriteria tertentu, menyebabkan 76 daerah yang memiliki tingkat kemiskinan di atas rata-rata nasional atau indeks kemiskinan di atas 1 tidak mendapatkan alokasi ini, sementara terdapat 149 daerah yang memiliki tingkat kemiskinan dibawah rata-rata nasional atau indeks kemiskinan dibawah satu justru mendapatkan alokasi DPID. Alokasi DPID juga telah memperlebar kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah. Dimana terdapat 87 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah dibawah rata-rata nasional atau indeks dibawah satu, tidak mendapat alokasi DPID, sementara terdapat 65 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah di atas rata-rata Nasional atau indeks fiskal di atas satu, mendapat alokasi DPID

Hal yang sama juga dengan DPPID yang tidak memperhatikan kondisi daerah yang dapat menyebabkan ketidakadilan. Sebagaimana contoh yang diuraikan dalam tabel 2. Kota Sabang daerah dengan populasi, kecamatan dan luas wilayah yang jauh lebih kecil, mendapatkan alokasi DPPID infrastruktur jalan. Sementara kabupaten Aceh Barat Daya dengan populasi, kecamatan dan luas wilayah yang jauh lebih besar tidak memperoleh alokasi DPPID.

No	Daerah	Populasi	Kecamatan	Luas Wilayah	DPPID Jalan	DPID Jalan
1	Kota Sabang	35.220	2	118 Km2	18 miliar	34.6 miliar
2	Kab. Aceh Barat Daya	125.354	9	2.334.01 Km2	-	-

Peraturan perundangan dana perimbangan perlu



disinkronisasi. Lahirnya UU 39 tahun 2007 tentang Cukai Tembakau dan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (PDRD), berimplikasi pada tidak sinkronnya pengaturan dalam Undang-undang perimbangan. UU cukai tembakau mengatur bagi hasil cukai tembakau dengan daerah, sementara pada pada UU perimbangan, hal ini belum diatur. Begitu juga dengan UU PDRD yang

memberikan kewenangan pemungutan Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan Bea Hak Perolehan Tanah Bangunan (BPHTB), yang sebelumnya termasuk pada komponen dana bagi hasil dalam UU perimbangan. Atas dasar ini UU perimbangan keuangan pusat dan daerah harus dilakukan perubahan.

# Dana Alokasi Umum

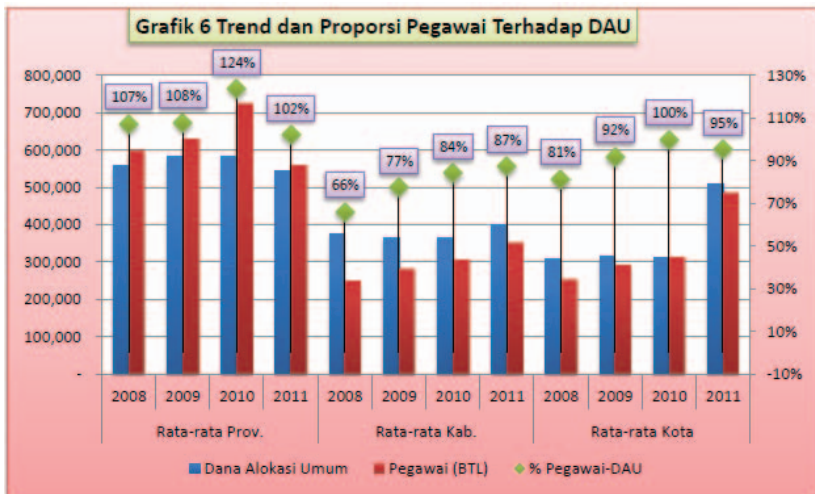
*D*aerah dirugikan akibat selisih DAU yang seharusnya diterima dengan yang ditetapkan pada APBN. Merujuk pada pasal 27 UU No 33 tahun 2004, jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Selanjutnya dalam penjelasan pasal ini dinyatakan Pendapatan Dalam Negeri Neto adalah Penerimaan Negara yang berasal dari Pajak dan Bukan Pajak setelah dikurangi dengan penerimaan Negara yang dibagi hasilkan kepada daerah atau Dana Bagi Hasil. Pada prakteknya, alokasi DAU sejak tahun 2008 selalu lebih kecil dari ketentuan ini. Hal ini terjadi karena, faktor pengurang Pendapatan Dalam Negeri Neto selalu bertambah, tidak hanya dana bagi hasil, melainkan juga subsidi dan pendapatan yang bersifat *earmark*. Ini berakibat daerah dirugikan, dari DAU yang seharusnya diterima berdasarkan ketentuan pasal pada UU ini. Seperti yang diuraikan pada Tabel 3 berikut ini :

Versi DAU	2008	2009	2010	2011
DAU versi UU No. 33	234,230.15	200,451.34	234,229.81	277,804.90
DAU versi APBN	179,507.10	186,414.10	203,606.50	225,532.80
Selisih	54,723.05	14,037.24	30,623.31	52,272.10

*Sumber: Data Diolah dari Data Pokok APBN 2008-2011*

*Formula DAU memberikan insentif bagi daerah terjadinya inefisiensi belanja pegawai dan terjadinya pemekaran daerah. Perhitungan formula DAU dengan meingkutsertakan belanja pegawai sebagai alokasi dasar tidak mencerminkan kebutuhan dan*

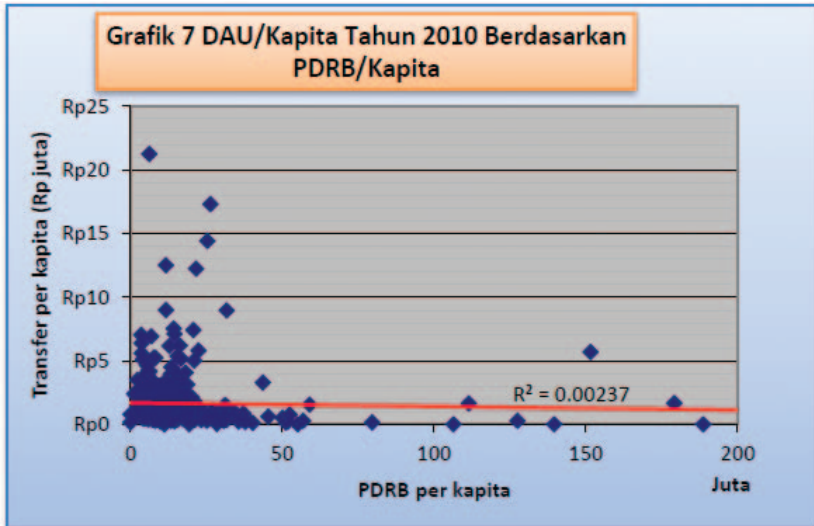
kesenjangan antar daerah. Formula ini tidak memberikan insentif bagi daerah yang mengurangi belanja pegawainya dan disinsentif bagi terjadinya pemekaran daerah. Grafik 6 menunjukkan trend belanja pegawai yang terus meningkat proporsinya terhadap DAU. Artinya, praktis DAU yang memiliki tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal, tidak akan tercapai karena DAU-nya habis dialokasikan untuk belanja pegawai. Bahkan dari hasil analisis FITRA pada APBD 2011, terdapat separuh lebih (297) Kabupaten/Kota yang memiliki belanja pegawai di atas 50% dari APBD-nya. Begitu pula bagi daerah otonom baru, belanja pegawai-nya akan dibiayai oleh DAU. Hal ini menjadi salah satu motivasi terjadinya pemekaran daerah.



*Variabel yang dipergunakan pada formula DAU merupakan variabel proxy yang tidak mencerminkan kebutuhan daerah.* Kebutuhan fiskal suatu daerah dalam formula DAU menggunakan variabel jumlah penduduk, luas daratan, indeks kemahalan konstruksi, indeks pembangunan manusia dan PDRB per kapita. Sebagai Negara kepulauan, luas lautan yang besarnya tiga kali dari luas daratan tidak menjadi variabel pada formula ini. Penggunaan Indeks Pembangunan Manusia, juga tidak tepat, mengingat data ini sulit ketersediannya dan mengalami perubahan tidak signifikan setiap tahunnya. Grafik 7 menunjukkan, PDRB tidak memiliki pengaruh terhadap besaran

alokasi DAU yang diterima daerah. Variabel-variabel ini juga, tidak secara langsung menggambarkan kebutuhan daerah untuk menyelenggarakan pelayanan dasar dalam kerangka otonomi daerah.

*Formula perhitungan sulit disimulasikan dan tidak ada mekanisme penanganan keluhan.* Formula DAU mempergunakan berbagai variabel yang membutuhkan data-data dan bobot



dalam perhitungannya. Variabel yang diperhitungkan pada DAU mempergunakan bobot indeks Williamson dan coefficient. Hal ini mempersulit daerah untuk mengetahui kepastian alokasi DAU yang akan diterima atau mensimulasikan berdasarkan data yang tersedia. Sehingga daerah tidak dapat membuktikan apakah alokasi DAU yang diterima sesuai dengan kondisi data-data daerah. Hal ini juga dapat menimbulkan celah biasnya alokasi suatu daerah karena kepentingan politik tertentu.

# Dana Alokasi Khusus

*D*ana Alokasi Khusus, semakin jauh dari pencapaian tujuannya untuk mendanai kegiatan khusus sesuai prioritas Nasional pada daerah tertentu. Hal ini terjadi bidang yang mendapat alokasi DAK semakin banyak, sehingga tidak menggambarkan prioritas nasional apa yang akan dicapai. Pada tahun 2005 terdapat 7 bidang, kemudian membengkak menjadi 19 bidang yang mendapat alokasi DAK pada tahun 2011. Ini juga menyebabkan alokasi DAK per bidang menjadi semakin kecil karena banyaknya bidang yang dialokasikan, sebagaimana yang diuraikan dalam tabel 4 dibawah ini:

Tabel 4. DAK Berdasarkan Bidang, Alokasi, dan Daerah penerima 2005-2011

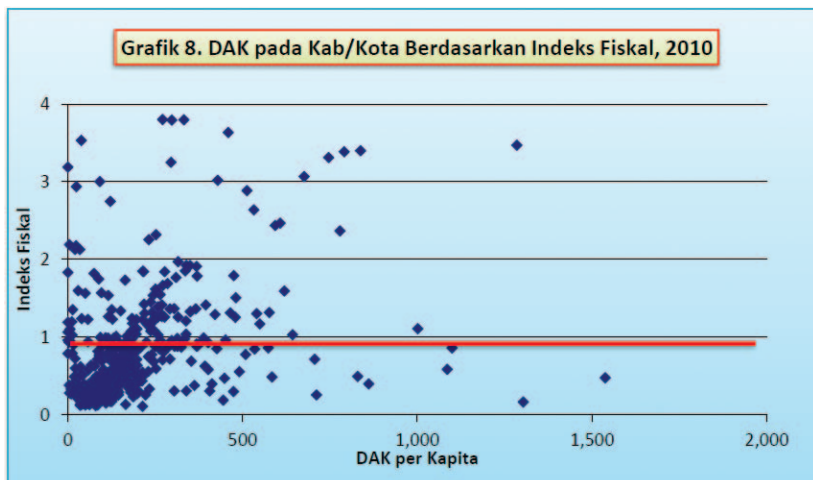
Sumber : data diolah Seknas FITRA, Data Pokok APBN 2005-2011

Tahun	Bidang DAK	Alokasi DAK (Rp. Miliar)	Jumlah Daerah penerima DAK / Total Daerah	Rata-rata DAK (Rp. Juta)
2005	7	3.977,7	379/473	7.674,9
2006	7	11.566,1	434/473	22.102,8
2007	11	16.237,8	434/498	32.684,7
2008	11	20.787,3	476/528	40.539,1
2009	11	24.707,4	506/530	47.456,1
2010	11	21.138,4	518/530	42.134,7
2011	19	25.232,8	520/530	48.524,6

*Kriteria berjarak yang dipergunakan DAK tidak tepat.* DAK mempergunakan tiga kriteria yang sifatnya berjarak, kriteria umum, teknis dan khusus. Pada akhirnya kriteria yang dipergunakan sebagai saringan daerah yang mendapat alokasi ini menjadi saling menegasikan. DAK juga dimandatkan pada daerah tertentu yang



memiliki keterbatasan untuk mendukung pencapaian prioritas Nasional. Namun, karena kriteria penetapan daerah menggunakan kriteria berjarak; kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis serta semakin bertambahnya bidang, otomatis hampir semua daerah memperoleh DAK. Sehingga tujuan DAK yang bersifat khusus pada daerah tertentu yang memiliki kemampuan fiskal daerah rendah justru tidak tercapai. Daerah kemampuan fiskal tinggi yang seharusnya mampu membiayai prioritas nasional juga memperoleh DAK. Dengan kata lain, saringan DAK yang bersifat sejajar tidak efektif mencapai tujuan DAK. Seperti digambarkan pada grafik 8, terdapat 119 daerah yang memiliki indeks fiskal di atas rata-rata Nasional (indeks fiskal di atas 1) turut memperoleh DAK.



Sumber: Data diolah, Kemenkeu dan BPS, 2010

*Kriteria teknis kerap berubah-ubah.* Kriteria teknis merupakan kriteria kedua yang dipergunakan untuk menentukan daerah penerima alokasi DAK. Kriteria teknis diusulkan oleh kementerian teknis terkait yang memperoleh alokasi bidang pada DAK. Sebagai transfer bersyarat atau “*conditional transfer*” kriteria teknis yang diusulkan oleh Kementerian Teknis berubah setiap tahun, begitu juga dengan peruntukannya. Penetapan kriteria teknis yang disusun oleh Kementerian terkait berbasis input indikator, sehingga dalam penyusunan Juknis juga menggunakan input kegiatan yang bersifat rigid dan belum tentu sesuai dengan kebutuhan daerah, ini

juga menyebabkan rendahnya penyerapan. Misalnya, pada bidang pendidikan, pada tahun 2009 menggunakan dua kriteria; jumlah SD yang mengalami kerusakan dan indeks kemahalan konstruksi, dengan tiga peruntukan: pembangunan rehab ruang kelas & pengadaan mebel, rehabilitas kamar mandi, dan ruang guru. Sementara pada 2010, menggunakan 16 kriteria teknis dengan 7 peruntukannya.

*Kriteria DAK kompleks dan rawan bias kepentingan politik.* DAK mempergunakan tiga kriteria dan melibatkan berbagai kementerian teknis terkait sebagai penanggungjawabnya. Kriteria yang berjajar dan kriteria teknis masing-masing kementerian mempersulit pemahaman mengenai penentuan daerah yang memperoleh DAK dan rawan akan adanya intervensi politik. Indikator teknis yang digunakan Kementerian juga menggunakan banyak indikator yang dapat ditentukan sendiri sesuai selera Kementerian. Kriteria ini sulit dipahami atau dapat disimulasikan oleh daerah mengingat data-data kriteria teknis yang digunakan hanya dimiliki oleh kementereian teknis terkait. Sehingga daerah mengalami kesulitan untuk memprediksi berapa alokasi DAK yang akan diterima pada tahun mendatang. Selain itu juga tidak tersedia mekanisme bagi daerah untuk mengkritisi jika DAK yang diperolehnya tidak sesuai kebutuhan atau timpang dengan daerah lain.

*Penetapan Petunjuk Teknis terlambat, mengganggu siklus perencanaan penganggaran daerah.* Pasal 59 PP 55 2005 menyatakan Petunjuk Teknis penggunaan DAK ditetapkan paling lambat 2 minggu setelah penetapan DAK. Pada prakteknya banyak Juknis yang mengalami keterlambatan dan menyebabkan rendahnya penyerapan DAK. Banyak kasus Juknis baru ditetapkan setelah APBD telah ditetapkan, sehingga memunculkan kegiatan yang tidak sesuai yang telah ditetapkan dalam APBD dengan kegiatan DAK dalam Juknis, sehingga daerah harus menunggu perubahan anggaran untuk merealisasikan DAK

*Dana Pendamping memberatkan daerah.* Daerah diwajibkan untuk menyediakan dana pendamping sebesar 10% dari DAK yang

No	Bidang DAK	Juknis DAK		
		2008	2009	2010
1	Pendidikan	09/04/08	29/01/2009	01/02/2010
2	Kesehatan		18/11/2008	26/11/2009
3	Jalan*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
4	Irigasi*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
5	Air Minum*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
6	Sanitasi*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
7	Prasarana Pemerintah		15/12/2008	26/01/2010
8	Kelautan Perikanan		10/12/2008	08/12/2009
9	Pertanian		17/12/2008	08/10/2009
10	Lingkungan Hidup		31/12/2008	2009
11	Keluarga Berencana		31/12/2008	26/11/2009
12	Kehutanan	24/01/2008	29/10/2008	05/01/2010
13	Sarana Prasarana Desa		04/02/2009	
14	Perdagangan			27/01/2010
Penetapan Alokasi DAK				
	PMK	142/2007	171/2008	175/2009
	Tanggal Penetapan	2011/2007	13/11/2008	11/11/2009

dialokasikan, dengan adanya perbedaan kemampuan keuangan daerah penyesuaian dana pendamping akan memberatkan daerah dengan kemampuan keuangan rendah.

*Peran DAK tergantikan oleh Dana Penyesuaian.* Selain DAK yang merupakan alokasi dana perimbangan untuk kegiatan tertentu dan daerah tertentu, mulai tahun 2008 APBN juga mengalokasikan dana penyesuaian yang hampir sama dengan DAK. Perbedaananya, dana ini tidak memerlukan dana pendamping seperti DAK. Dalam PMK yang menetapkan alokasi ini tidak dijelaskan penetapan daerah yang memperoleh dana ini dan dana ini sama sekali tidak diatur dalam Undang-undang maupun PP 55 2005. Berikut adalah Dana penyesuaian dan PMK yang dialokasikan ke daerah :

- Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana PMK 81/2008
- Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah PMK 42/2009
- Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah PMK 113/2010
- Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah PMK 118/2010
- Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pendidikan PMK 114/2010
- Dana Penguatan Infrastruktur Daerah PMK 2005/2011

Dari tabel 6 di bawah terlihat kesamaan antara alokasi DAK dan dana penyesuaian, meskipun daerah yang menerima berbeda, namun dana ini menimbulkan ketidakjelasan atas dasar apa suatu daerah berhak mendapat dana penyesuaian dibandingkan DAK yang mengharuskan pendamping. Pada tahun 2008, tercatat 5 bidang sama antara DAK dan penyesuaian, tahun 2009 ditemukan 10 bidang yang sama dan tahun 2010, 4 bidang dialokasikan pada tiga alokasi yang berbeda dan 3 bidang dialokasikan pada DAK dan Dana penyesuaian lain. Hal yang sama terjadi di 2011, dari 19 bidang DAK 17 diantaranya juga dialokasikan dalam DPID dan DPPID.

Tabel 6. Perbandingan DAK dan Dana Penyesuaian 2008-2011

Sumber : Seknas FITRA diolah dari PMK AK dan Dana Penyesuaian

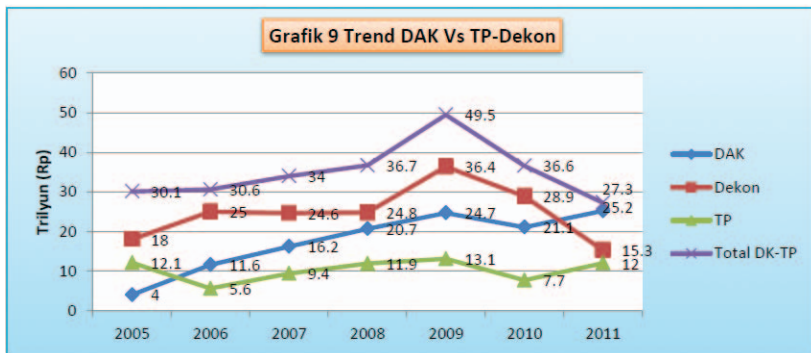
Keterangan: Warna yang sama menunjukkan alokasi pada bidang yang sama

*DAK Versus Dana Dekonsentrasi & Tugas Pembantuan. Pasal*

No	Bidang	2008		2009		2010			2011		
		DAK	DISP	DAK	DPD - FPPD	DAK	DPIP D	DPDFP PD	DAK	DPI D	DPPID
1	Pendidikan	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
2	Kesehatan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Jalan*	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Irigasi*	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Air Minum*	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Sanitasi*	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Prasarana Pemerintah	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
8	Kelautan Perikanan	✓		✓	✓	✓			✓	✓	✓
9	Pertanian	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
10	Lingkungan Hidup	✓	✓	✓		✓			✓	✓	
11	Keluarga Berencana	✓		✓		✓			✓		
12	Kehutanan	✓		✓		✓			✓	✓	
13	Sarana Prasarana Desa			✓		✓			✓	✓	
14	Perdagangan		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
15	Transportasi/				✓		✓		✓	✓	
	Perhubungan/ Pelabuhan										
16	Sistim Informasi Keuangan Daerah						✓				
17	Transportasi Pedesaan								✓	✓	
18	Perumahan Pemukiman								✓	✓	
19	Listrik Pedesaan								✓	✓	
20	Sarpra Perbatasan								✓		
21	Transmigrasi										✓
22	Waduk										✓

108 ketentuan peralihan pada UU No 33 tahun 2004, secara tegas menyatakan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bertahap dialihkan menjadi DAK dan diatur lebih lanjut dalam bentuk PP. Namun, ketentuan ini tidak sungguh-sungguh dilaksanakan. Dari segi mandat hukum, PP dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, baru dikeluarkan empat tahun kemudian melalui PP No 7 tahun 2008. Itupun, dalam PP ini masih dinyatakan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialihkan secara bertahap. Hal ini juga ditunjukkan dari grafik 8 trend alokasi DAK terhadap Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, tidak terlihat sama sekali adanya pengalihan atau realokasi dana dekonstrasi tugas pembantuan menjadi DAK. Dekonsetrasi dan Tugas pembantuan terus mengalami trend kenaikan.

Sumber: Diolah dari Nota Keuangan



# Dana Bagi Hasil

*Tidak adanya argumentasi yang jelas tentang pembagian proporsional dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam.* Sejak pemberlakuan otonomi daerah yang disertai dengan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta perubahannya melalui UU No 33 tahun 2004, proporsi perimbangan dana bagi hasil tidak mengalami perubahan signifikan. Proporsi antar pusat dan daerah juga tidak memiliki argumentasi yang jelas. Daerah juga tidak memiliki posisi tawar dalam menentukan alokasi DBH dan cenderung menerima perhitungan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Daerah tidak memiliki data pembandingan untuk mengkritisi benar atau tidaknya dana bagi hasil yang diterima berdasarkan pajak maupun sumber daya alamnya.

*Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam tidak sejalan dengan semangat konstitusi.* Pasal 33 ayat 3 konstitusi menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berkaitan dengan ini, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2010 perihal pengujian UU No 27 tahun 2007 tentang Perairan Pesisir dan Pulau-pulau kecil, MK memberikan pertimbangan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” di bidang sumber daya alam bagi rakyat digunakan empat tolak ukur: 1) Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, 2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, 3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, 4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam pemanfaatan sumber daya alam. Kutipan ini menegaskan, sumber daya alam sebagai sumber pendapatan negara dan komponen DBH sumber daya alam, dapat dimaknai agar dimanfaatkan oleh seluruh rakyat Indonesia secara merata. Adanya proporsi dana bagi hasil sumber daya alam, menunjukkan pemanfaatan yang tidak merata dari dana bagi hasil.

*Dana bagi hasil antara ada dan tiada.* Tujuan dari dana perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah. Mengacu pada pengertian dan formula DBH, dana ini tidak sejalan dengan tujuan tersebut. McLeod and Fadliya (2011)<sup>i</sup>, menemukan DBH merupakan mitos, atau sebenarnya tidak ada dalam transfer daerah. McLeod, mensimulasikan rumusan transfer daerah sebagai berikut:

**Box . Simulasi Fadliya & MacLeod Pada Formula Transfer Daerah**

- DAU = Alokasi Dasar (belanja pegawai) + Celah Fiskal (CF)
- CF = Kebutuhan Fiskal (Keb. F) – Kapasitas Fiskal (KF)
- KF = Pendapatan Asli Daerah (PAD) + Dana Bagi Hasil (DBH)

Jadi:

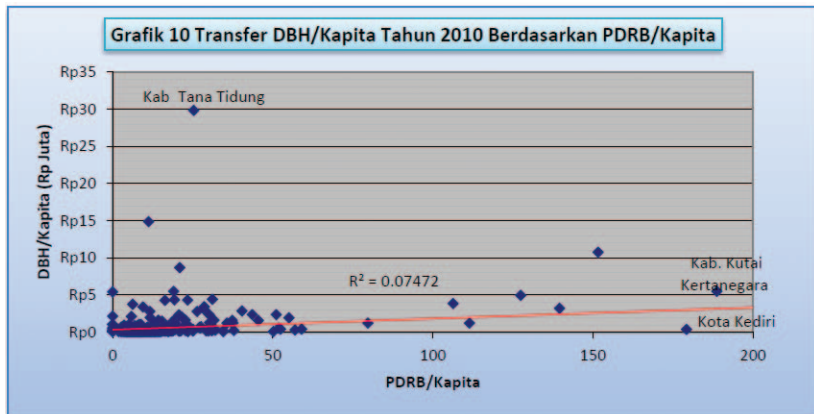
- DAU = AD + Keb.F – (PAD+DBH)  
= AD + Keb F – PAD – DBH
- Dana Perimbangan = DBH + DAU + DAK  
= DBH + (AD + Keb F – PAD – DBH) + DAK  
= AD + Keb. F – PAD + DAK

Dari simulasi di atas, DBH sebenarnya tidak diperhitungkan pada transfer daerah, karena DBH sebagai komponen dana perimbangan juga menjadi faktor pengurang dalam formula DAU. Hal ini mempertegas, bahwa sebenarnya DBH itu tidak ada. Kecuali dalam kasus, kapasitas fiskal daerah melebihi dari kebutuhan fiskal dan alokasi dasar, daerah hanya akan mendapatkan dana bagi hasil. Menjadi pertanyaan, mengapa antara DAU dan DBH harus dibuat formula atau jenis yang berbeda, padahal jumlah transfer yang akan diterima sama dan bersifat diskresi.

*Dana Bagi Hasil tidak merefleksikan potensi daerah.* Dana Bagi Hasil merupakan pendapatan yang berasal dari daerah tersebut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, kemudian dibagikan ke daerah secara proposional. Ini berarti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang menggambarkan pertumbuhan ekonomi pada suatu


daerah memiliki hubungan erat dengan dana bagi hasil. Dari transfer DBH tahun 2010, grafik 9 menunjukkan tidak adanya hubungan yang signifikan ( $R^2 = 0,0742$ ) antara PDRB suatu daerah dengan alokasi dana bagi hasil yang diterima daerah.

Sumber: Data diolah Seknas FITRA dari Kemenkeu dan BPS (2010)





**MEMBANGUN HUBUNGAN  
KEUANGAN PUSAT - DAERAH  
YANG BERKEADILAN DAN  
TRANSPARAN**



Hubungan keuangan pusat dan daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi fiskal, tidak terlepas dari sistem keuangan negara secara nasional. Prinsip-prinsip tata kelola sistem keuangan yang baik, harus menjadi landasan dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Oleh karenanya prinsip-prinsip di bawah ini harus menjadi landasan dalam setiap pengaturan komponen dana perimbangan.

**Transparansi.** Prinsip transparansi pada dana perimbangan harus mengandung informasi yang rinci naratif dan kuantitas, mencakup : mekanisme penerimaan dan pengeluaran, mekanisme pengalokasian setiap daerah dan penjelasannya, serta formula yang dipergunakan. Setiap dana perimbangan dengan indikator atau variabel yang dipergunakan dalam formula penentuan dana perimbangan harus tersedia bagi publik. Sehingga publik ataupun daerah dapat memverifikasi dan mensimulasikan formula tersebut atas indikator yang dipergunakan.

**Akuntabilitas.** Prinsip akuntabilitas pada dana perimbangan mengandung makna tersedianya mekanisme komplain bagi daerah dan alokasi dana perimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai kriteria dan tujuannya. Daerah memiliki ruang complain ketika alokasi transfer daerah yang dialokasikan tidak sesuai dengan formula, kriteria atau kondisi serta potensi daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan kelembagaan yang menangani mekanisme komplain ini yang terdiri dari unsur pemerintah pusat dan serta perwakilan daerah, seperti DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sesuai amanat konstitusi, peran DPD sebagai mediasi dalam penentuan dana perimbangan tidak bisa dinafikan.

**Partisipasi.** Dimana terdapat transfer daerah yang bersifat diskresioner pada pemerintah daerah, maka peluang keterlibatan warga harus tersedia untuk memberikan masukan pada proses penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi. Dana perimbangan harus mencerminkan aspirasi masyarakat daerah atau sesuai dengan kebutuhan daerah. Oleh karenanya, skema dana perimbangan juga harus memberikan jaminan regulasi partisipasi warga dalam proses perencanaan

dan penganggaran disertai penjelasan bagaimana masukan warga tersebut ditangani (masukan diterima, diterima dengan modifikasi atau masukan ditolak dengan penjelasannya). Perlindungan hukum juga harus tersedia bagi kelompok minoritas dan marginal untuk melindungi mereka dari diskriminasi dan memastikan mereka dapat berpartisipasi.

**Kesetaraan.** Distribusi dana perimbangan antar pemerintah daerah harus memperhitungkan kesetaraan, dan diarahkan berdasarkan kebutuhan atas layanan, daripada pertimbangan pada sisi penyediaan seperti pegawai dan infrastruktur. Kebijakan dana perimbangan selama ini, bertujuan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah, konstitusi mengamankan kesejahteraan rakyat, sementara pemerintah adalah pelaksananya, oleh karena itu kesejahteraan rakyat harus dicapai untuk mengurangi kesenjangan pendapatan per kapita antar penduduk pada suatu daerah. Karena setiap warga negara memiliki kebutuhan yang sama atas pelayanan minimal yang dibutuhkan, maka dana perimbangan harus berdasarkan atas kebutuhan atas pelayanan minimal yang diperlukan oleh warga.

**Uang mengikuti kewenangan.** Desentralisasi fiskal harus mengikuti kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Bhal (1999), menyatakan kebanyakan kesalahan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah diawali dengan pembagian pendapatan, seharusnya ditentukan terlebih dahulu berapa anggaran yang dibutuhkan pada setiap level pemerintahan untuk menyelenggarakan pelayanan publik, lalu menentukan penerimaan apa saja yang perlu diberikan ke daerah. Oleh karenanya, kebijakan dana perimbangan harus berdasarkan berapa kebutuhan belanja yang diperlukan daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang telah didesentralisasikan. Selama ini rata-rata 33% belanja Negara dialokasikan untuk transfer daerah. Meskipun demikian dalam nota keuangan kerap dinyatakan belanja negara yang dialokasikan ke daerah, mencapai hingga 60%, termasuk di dalamnya dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, bantuan ke masyarakat dan subsidi. Mengingat sebagian besar urusan pelayanan publik

telah didesentralisasikan ke daerah, maka minimal 50% belanja negara seharusnya dapat dialokasikan dalam bentuk transfer ke daerah (dana perimbangan). Dengan catatan, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang memang sudah diserahkan ke daerah harus menjadi bagian transfer daerah, termasuk bantuan langsung masyarakat yang selama ini menjadi pendanaan urusan bersama.

**Sederhana.** Kebijakan dana perimbangan harus bersifat sederhana dan mudah untuk dipahami. Bhal (1999), mengidentifikasi hal-hal yang bersifat kompleks pada sistem transfer daerah yang harus dihindari, seperti; sulitnya penentuan alokasi formula karena tidak didukung dengan kecukupan data yang tersedia. Data yang dipergunakan pada formula tidak tersedia sehingga diperlukan metode estimasi. Data mungkin tersedia untuk satu periode namun tidak dapat di update karena mahal biaya untuk mengumpulkan data. Kasus DAU yang membutuhkan banyak data seperti HDI, tidak tersedia setiap tahun mengkonfirmasi persoalan ini. Begitu juga dengan, DAK yang membutuhkan petunjuk pelaksanaan kementerian teknis untuk pelaksanaannya.

**Insentif dan Disinsentif.** Sistem dana perimbangan harus mampu menciptakan iklim bagi pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dan efektifitas alokasi untuk mencapai tujuan desentralisasi, yakni kesejahteraan masyarakat di daerah. Daerah mendapatkan insentif dana perimbangan, jika melakukan efisiensi belanja pegawai, meningkatkan pendapatannya, serta tata kelola anggaran yang baik dan mampu meningkatkan indikator kesejahteraan masyarakatnya. Sebaliknya, dana perimbangan harus memproteksi terjadinya pemekaran daerah dan belanja pegawai yang besar, dan lambat meningkatkan kesejahteraan warganya.

**Kerangka Transfer Jangka Menengah.** Kepastian pendanaan, khususnya sumber pendapatan yang berasal dari dana perimbangan, membantu daerah untuk melakukan perencanaan anggaran secara tepat. Oleh karenanya, kepastian sumber dana perimbangan yang masih menjadi ketergantungan bagi daerah, harus bersifat kerangka

pengeluaran jangka menengah, dengan menyertakan informasi prakiraan maju dana perimbangan yang akan diterima daerah tersebut, minimal untuk dua tahun ke depan.

**Daftar tertutup dana perimbangan.** Bias politik dalam pengalokasian dana perimbangan, kemungkinan terjadi sangat besar. Adanya jenis dana perimbangan baru diluar komponen dana perimbangan yang diatur dalam Undang-undang berpotensi merusak tujuan dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan fiskal. Oleh karenanya, jaminan kerangka hukum harus menutup hadirnya dana perimbangan baru di luar yang telah diatur dalam Undang-undang.

# Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum sebagai salah satu komponen dana perimbangan bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum bersifat unconditional atau tidak memiliki syarat dalam penggunaannya sehingga bisa dialokasikan sesuai dengan kebutuhan daerah. DAU dihitung berdasarkan alokasi dana dasar yang merupakan kebutuhan belanja pegawai dan celah fiskal yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal suatu daerah. Formula ini yang mendorong terjadinya inefisiensi belanja pegawai karena ditanggung oleh DAU dan pembentukan Daerah Otonom baru, yang pembiayaannya juga akan ditanggung oleh DAU. Sehingga, DAU sebagai transfer yang bisa dialokasikan sesuai kebutuhan daerah menjadi tidak efektif karena habis terserap untuk kebutuhan belanja pegawai.

Beberapa usulan perubahan dalam dana alokasi umum adalah sebagai berikut :

- Besaran alokasi DAU diusulkan meningkat menjadi 30% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto. Argumentasi 30% PDN Netto, mengingat 70% lebih dari pendapatan negara diperoleh dari pajak dan sumber daya alam yang berasal dari daerah. Sementara kontribusi pajak seperti perdagangan internasional dan badan usaha negara serta hibah, tidak signifikan. Oleh karena, urusan yang telah didesentralisasikan lebih besar kepada daerah. Definisi dari PDN Netto juga harus dipertegas kembali ke definisi dalam UU No. 33/2004, PDN Netto merupakan Pendapatan Dalam Negeri dikurangi dengan Dana Bagi Hasil ke daerah. Pemenuhan DAU 30% Netto dapat diberlakukan secara bertahap dengan memperhatikan dari kemampuan keuangan (budget constraint) dan kondisi perekonomian negara.

- Pembagian DAU antara propinsi dan Kabupaten/Kota harus ditentukan berdasarkan proporsi pembagian urusan dan proporsional jumlah antara propinsi dan Kabupaten/Kota. Karena Model pembagian 10% propinsi dan 90% Kabupaten/Kota tidak mempertimbangkan lebih cepatnya pertumbuhan Daerah Otonom Baru hasil pemekaran pada Kab/Kota dibandingkan propinsi. Padahal dari sisi jumlah, rasio propinsi saat ini hanya 6% dari jumlah Kab/kotai. Selain rasio dari jumlah Pemerintah Daerah, proporsional DAU juga mempertimbangkan rasio dari urusan antara propinsi dan Kab/kota. Pada sisi lain, Kab/Kota sebagai ujung tombak pelayanan publik harus menanggung beban belanja pegawai yang lebih besar, karena mengakomodasi tenaga fungsional pelayanan publik seperti Guru dan Tenaga Kesehatan.
- Formula DAU seyogyanya lebih sederhana dan mudah dipahami serta transparan. Artinya daerah atau publik mampu mensimulasikan formula ini untuk memperoleh kepastian DAU dan melakukan mekanisme komplain apabila DAU yang diterima tidak sesuai. Seluruh data, variabel yang dipergunakan sebagai dasar perhitungan DAU harus dipublikasikan atau di upload dalam website, atau menjadi lampiran yang jelas diperolehnya alokasi DAU pada suatu daerah.
- Untuk menghindari formula DAU menyimpang karena bias politik, maka diperlukan forum atau kelembagaan dana pertimbangan yang menentukan besaran DAU setiap daerah, sebelum diajukan ke Pemerintah untuk dibahas DPR. Kelembagaan ini terdiri dari unsur Pemerintah Pusat, DPD dan Pemerintah Daerah, serta kalangan independen. Formula DAU harus secara jelas dan tegas diatur dalam Undang-undang, untuk menghindari terjadinya bias pada aturan turunan atau saat pelaksanaan.
- Alokasi Dana Dasar yang merupakan kebutuhan belanja pegawai harus dihilangkan dalam formula DAU. Beberapa alternatif yang dapat dilakukan dalam penentuan alokasi dana dasar adalah

sebagai berikut :

- Hanya memperhitungkan celah fiskal:  $\text{Celah Fiskal} = \text{Kebutuhan Fiskal} - \text{Kapasitas Fiskal}$
- Belanja Pegawai menjadi beban provinsi, sehingga Alokasi Dana Dasar hanya menjadi dasar pada formula DAU provinsi
- Alokasi Dana Dasar (ADD) berdasarkan belanja pegawai diganti dengan sebesar 30% dari total DAU dibagi dengan seluruh jumlah penduduk, dan dikalikan dengan jumlah penduduk pada daerah bersangkutan. Dengan rumus sebagai berikut:

$$ADD^A = 30\% \text{ Total DAU} / \text{Total Jumlah Penduduk} \times \text{Jumlah Penduduk}^A$$

Sehingga formula DAU menjadi :

$$DAU = ADD + \text{Celah Fiskal} (\text{Keb. Fiskal} - \text{Kap. Fiskal})$$

- Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Berdasarkan simulasi yang dilakukan Fadliya dan MacLeod (2011), kapasitas fiskal yang merupakan perjumlahan Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Bagi Hasil, sebenarnya Dana Bagi Hasil tidak dipehitungkan. Oleh karena itu, alternatif lain dari formula Kapasitas Fiskal suatu daerah cukup memperhitungkan PAD.

$$\text{Kapasitas Fiskal} = \text{Indeks PAD} (\text{PAD suatu daerah} / \text{rata2 PAD Nasional})$$

- Kebutuhan fiskal dengan menggunakan Indeks Penduduk, Indeks Luas Wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Indeks Pembangunan Manusia, dan Indeks PDRB per kapita, merupakan variabel proxy yang tidak mencerminkan kebutuhan daerah secara riil. Grand Disain Desentralisasi Fiskal mengusulkan indeks ini digantikan dengan Analisa Standar Belanja pada pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) tertentu. Lahirnya UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mewajibkan adanya standar pelayanan yang harus dijadikan ukuran dalam pelayanan publik. Peluang Undang-undang ini, dapat mengakselerasi tersedianya



SPM pada berbagai sektor seperti pendidikan dan kesehatan. Selain itu, Kementerian Keuangan juga telah memulai penggunaan ASB dalam penyusunan anggaran mulai tahun 2011. Metode perhitungan kebutuhan fiskal dapat menggunakan metode ABC (Activity Based Cost) untuk menghitung analisa standar belanja dalam pencapaian suatu standar pelayanan minimal tertentu. Setidaknya standar pelayanan minimal ini mencakup tiga jenis yakni; Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur Dasar. Rumus dari kebutuhan fiskal dapat dijabarkan seperti ini:

$$Keb.Fikal = ASB.SPM^p + ASB.SPM^K + ASB.SPM^I$$

Keterangan:

ASB = Analisa Standar Belanja

SPMP = Standar Pelayanan Minimum Pendidikan

SPMK = Standar Pelayanan Minimal Kesehatan

SPMI= Standar Pelayanan Minimal Infrastruktur

- Penggunaan formula kebutuhan fiskal berdasarkan analisa standar belanja suatu SPM dapat dilakukan secara bertahap selama 5 tahun ke depan, dengan mempersiapkan data SPM dan kebutuhan dari ASB pada masing-masing daerah. Untuk alternatif lain, sampai dengan tersedianya data SPM, formula kebutuhan fiskal, masih dapat menggunakan variabel proxy dengan mengganti beberapa variabel yang lebih relevan atau dekat serta data yang mudah tersedia. Variabel yang bisa digunakan diantaranya Indeks Luas Wilayah Daratan dan Laut, Indeks Gini Ratio, Indeks Kemiskinan, dan Indeks Kemahalan Konstruksi. Indeks Pembangunan Manusia sebaiknya diganti dengan Indeks kemiskinan, karena data IPM tidak bisa tersedia setiap tahun dan sulit untuk dikumpulkan. Sementara Indeks PDRB per kapita diganti dengan indeks gini ratio, dengan argumen PDRB per kapita tidak mencerminkan kondisi riil sebenarnya, sementara Gini Ratio dapat menggambarkan tingkat kesenjangan pendapatan antar penduduk. Dengan demikian rumus kebutuhan fiskal dapat

dijabarkan sebagai berikut :

$$\text{Keb. Fiskal} = \text{TBR} \times \{\alpha_1 \text{ILW} + \alpha_2 \text{ILL} + \alpha_3 \text{IG} + \alpha_4 \text{IK} + \alpha_5 \text{IKK}\}$$

Dimana:

TBR = Total Belanja Rata-rata APBD

$\alpha$  = Bobot setiap variabel

ILW = Indeks Luas Wilayah

ILL = Indeks Luas Laut

IG = Indeks Gini

IK = Indeks Kemiskinan

IKK = Indeks Kemahalan Konstruksi

Sehingga, DAU berdasarkan celah fiskal dapat diperoleh dengan formula berikut:

$$\text{DAU}_i = \text{Bobot Daerah}_i \times \text{Total DAU Berdasarkan Celah Fiskal (70\%)}$$

$$\text{Bobot Daerah}_i = \frac{\text{Celah Fiskal}_i}{\{\text{Celah Fiskal}\}}$$

# Dana Alokasi Khusus

**D**ana Alokasi Khusus (DAK) atau *specific grant* merupakan dana transfer yang bersifat *conditional*. Sesuai dengan sifatnya, DAK dialokasikan untuk mendanai kegiatan khusus sesuai prioritas nasional pada daerah tertentu. Berbeda dengan DAU yang pengalokasiannya bebas sesuai kebutuhan Daerah, penggunaan DAK sudah ditetapkan bidang/sektor, bahkan kegiatan yang harus dilakukan.

Pelaksanaannya DAK semakin jauh dari tujuannya. Prioritas DAK semakin banyak, sehingga tidak jelas arah dari kebijakan yang akan dicapai. Hampir seluruh daerah juga memperoleh DAK, karena penggunaan kriteria yang berjajar; umum (fiskal), Teknis dan khusus. Rumus yang rumit dan sulit dipahami, menjadikan alokasi DAK bias kepentingan politik.

Beberapa revisi yang perlu dilakukan terhadap DAK adalah sebagai berikut :

- Formula DAK, kriteria, variabel, indeks dan cara perhitungan alokasi DAK harus dipublikasikan dan dapat diuji. Formula DAK sedapat mungkin juga sederhana dan mudah dipahami dengan data yang mudah diperoleh. Oleh karenanya, perlu kelembagaan yang bersifat lintas sektor dan mewakili unsur Pemda, Pusat, dan kalangan independen untuk menghindari terjadinya bias politik.
- Untuk memastikan kepastian pendanaan bagi daerah dalam menyusun anggaran, maka DAK harus menggunakan Medium Term Expenditure Framework atau kerangka pengeluaran jangka menengah, minimal selama 2 tahun ke depan. Hal yang sama berlaku terhadap pedoman pengalokasian DAK dapat berlaku hingga tiga tahun dan dapat diperbaharui kembali. Hal ini juga dapat menjamin DAK dapat terserap secara optimal.
- Besaran alokasi DAK minimal 30% dari total transfer daerah. Dari alokasi DAK, yang diterima daerah, 40% diantaranya, merupakan

alokasi yang diputuskan melalui mekanisme Musrenbang pada tingkat kecamatan atau media partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran daerah. DAK juga dapat digunakan untuk membiayai kegiatan non fisik dengan batasan 30% dan 70% untuk fisik.

- Kriteria penentuan alokasi DAK seyogyanya tidak sejajar dan selektif pada daerah tertentu, khususnya daerah perbatasan, pesisir, rawan bencana dan daerah tertinggal. DAK hanya diperuntukkan bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal di bawah rata-rata Nasional. Penentuan kriteria DAK tidak lagi berbasis input, melainkan berorientasi pada pencapaian Standar Pelayanan Minimal. Oleh karena itu, prioritas nasional yang menjadi bidang DAK perlu dibatasi hanya pada tiga bidang, yakni pencapaian pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan infrastruktur dasar. DAK juga dapat diberikan untuk prioritas lintas sektor, seperti kemiskinan.
- Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang selama ini dianggap sebagai urusan bersama, sudah seharusnya direalokasi menjadi transfer DAK untuk bidang kemiskinan. Hal ini juga berlaku pada urusan daerah lain yang masih dialokasikan pada tugas pembantuan dan dekonsentrasi di berbagai Kementerian Lembaga harus dialihkan menjadi DAK.
- DAK juga perlu mengakomodasi dana transfer yang selama ini tidak memiliki ruang dan masuk dalam kategori dana penyesuaian, seperti Dana BOS, Tunjangan Sertifikasi dan Tambahan Penghasilan Guru, serta Dana insentif.
- Pemberlakuan dana pendamping seyogyanya tidak disamaratakan antar daerah. Batasan dana pendamping maksimal 5% dan besarnya ditentukan berdasarkan tingkat kemampuan keuangan daerah.

# Dana Bagi Hasil

Dari sisi penggunaan Dana Bagi hasil, sama dengan DAU yang bersifat unconditional transfer atau daerah diberikan keleluasaan dalam mengalokasikan sesuai kebutuhannya. DBH atau dikenal dengan sharing revenue terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak atau SDA. Dalam konteks dana bagi hasil pajak DBH diperlukan untuk mengatasi kesenjangan vertikal. Sementara DBH pada SDA masih menjadi pertanyaan serius. Daerah penghasil sumber daya alam adalah faktor given, konstitusi mengamanatkan kekayaan SDA dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks revisi perimbangan keuangan penghapusan DBH SDA khususnya yang berasal dari Migas dan Pertambangan patut dipertimbangkan, dan digantikan dengan dana pemulihan lingkungan dan kesejahteraan untuk mengatasi dampak lingkungan dan sosial pada daerah-daerah tersebut. Pembagian DBH dengan proporsi tertentu, sampai saat ini juga tidak memiliki argumentasi yang jelas. Pada sisi lain, berbagai proporsi perhitungan dan data yang dipergunakan untuk menghitung DBH sangat kompleks, dan tidak memiliki data pembanding, kecuali dari pihak pemerintah pusat.

Beberapa usulan perubahan yang perlu dilakukan pada kebijakan DBH adalah sebagai berikut :

- Memperjelas dan menyederhanakan argumentasi proporsi pembagian dari komponen Dana Bagi Hasil. Peraturan perundang-undangan DBH saat ini, tersebar diberbagai aturan lain dan aturan turunan teknis di Kementerian/lembaga terkait, sehingga sulit dalam melakukan sinkronisasi dan pengintegrasian. Pengaturan DBH perlu menjadi satu pengaturan organik yang dijadikan acuan aturan kementerian teknis lainnya.
- DBH Pajak terdiri dari PBB (Pajak Bumi Bangunan) Non Pedesaan Perkotaan, PPh orang pribadi, dan cukai rokok. Sampai saat ini

belum ada kejelasan mengapa hanya pajak ini yang dibagi hasilkan ke daerah. Ada beberapa pertimbangan dalam DBH Pajak, yang memunculkan paradok. Kewenangan memungut pajak di daerah disatu sisi dapat menimbulkan persaingan yang tidak sehat di daerah dan memunculkan iklim investasi yang tidak kondusif. Pada sisi lain, indikator desentralisasi fiskal adalah taxing power bagi daerah untuk mendorong peningkatan pemungutan Pajak. Pada beberapa Negara seperti Macedonia, Pajak Pertambahan Nilai dan Jepang untuk Pajak Badan, merupakan salah satu jenis pajak yang turut dibagihasilkan ke daerah. Sehingga perlu menjadi pertimbangan, Pajak Pertambahan Nilai juga menjadi salah satu komponen Dana Bagi Hasil, yang diperhitungkan berdasarkan PDRB per kapita daerah tersebut. Belajar dari pengalaman Cina, model insentif pajak daerah dapat memacu pertumbuhan ekonomi.

- Untuk mendapatkan legitimasi yang kuat dalam hal proporsi bagi hasil pajak dan komponen bagi hasil pajak, Pemerintah Pusat perlu melakukan forum pembahasan bersama dengan Daerah, untuk memperoleh konsensus secara nasional, yang dituangkan dalam Undang-undang. Model DBH pajak yang bersifat asimetris, juga memungkinkan dilakukan untuk memberikan insentif bagi daerah sebagai pemungut pajak dan membantu daerah lain yang memiliki fiskal rendah.
- Perlu dipertimbangkan DBH Non Pajak khususnya dari sector Migas dan Pertambangan sebagian dialihkan menjadi endowment fund dan dikembalikan sebagai biaya pemulihan lingkungan dan dampak kesejahteraan sosial di daerah penghasil tersebut.
- Persoalan yang kerap terjadi dalam DBH Migas adalah ketidakpastian yang dibagi hasilkan ke daerah, karena sangat tergantung dari fluktuasi harga minyak dunia. Ketepatan waktu dan jumlah menjadi keharusan yang perlu dipertimbangkan dalam penyaluran DBH Migas. Selain itu, mekanisme pengawasan 0,5% DBH Migas dialokasikan earmarked untuk pendidikan tidak

efektif, karena terlalu kecil. Alternatifnya, earmarked diperbesar dengan cakupan lebih luas, seperti kesehatan, resiko lingkungan dan kesejahteraan daerah tambang, atau dihapuskan.

- Dana Bagi Hasil Kehutanan terdiri dari Iuran Hak Penguasaan Hutan (IUPH), Provisi Sumber Daya Alam (PSDH) dan dana reboisasi. Terkait dana reboisasi usul perubahan yang perlu dilakukan merubah proporsi pembagian menjadi 40% Pusat dan 60% Daerah, argumentasi ini terkait dengan komitmen REDD++ yang dilakukan dan dampaknya dirasakan daerah.
- Berbeda dengan formula DBH SDA lainnya, DBH Perikanan memiliki formula seragam untuk seluruh Kab/Kota. Karena potensi DBH ini tidak signifikan, maka kedepan DBH ini cukup diserahkan kepada daerah penghasil, atau dihapuskan dari penerimaan pusat, tidak perlu dibagi hasilkan.

# Dana Insentif

**B**erangkat dari pengalaman dana insentif sebelumnya, keberadaan dana ini cukup efektif mendorong perbaikan bagi tata kelola anggaran di daerah. Namun, indikator yang digunakan masih sebatas administratif dan belum menyentuh substansi terhadap efektifitas alokasi dan pencapaian tujuan otonomi daerah.

Dana Insentif sebagai komponen baru dana perimbangan, bertujuan untuk mendorong efektivitas dan efisiensi pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pelayanan publik. Meski demikian, pemberian insentif juga harus diantisipasi agar tidak menjadi bumerang terhadap kesenjangan fiskal. Oleh karena itu, besaran dana insentif harus dibatasi maksimal 10% dari total dana transfer.

Beberapa kriteria yang dapat dipergunakan pemberian dana insentif, seperti; rasio peningkatan PAD, rasio belanja modal, hasil audit, dan kemajuan peningkatan Standar Pelayanan Minimal, penurunan angka kemiskinan, selain kriteria yang telah digunakan selama ini; ketepatan waktu APBD dan hasil audit BPK. Kriteria ini dapat diberlakukan secara bertingkat ataupun berjajar. Dana Insentif dapat diberikan dalam bentuk matching grant. Misalnya, Daerah yang mampu meningkatkan PAD Rp. 10 milyar akan mendapat dana insentif sebesar 10%-nya atau Rp. 1 milyar. Skema ini juga dapat diintegrasikan dengan kriteria lainnya. Sebagai insentif dana ini, juga harus bersifat block grant yang pegalokasiannya diberikan keleluasaan bagi daerah sesuai dengan kebutuhannya.



# Tipologi Skenario Arah Perubahan

Arah perubahan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dari hasil studi dan situasi yang berkembang, setidaknya dapat dipetakan menjadi empat skenario dengan tipologi; konservatif, moderat, liberal dan radikal.

**Konservatif.** Skenario konservatif pada perubahan kebijakan dana perimbangan, terbatas pada sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Seperti diketahui revisi Pajak dan Restribusi Daerah dalam UU No 28 tahun 2009, Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), tidak lagi sebagai komponen Dana Bagi Hasil, dan menjadi pajak daerah. Begitu juga dengan adanya UU No 39 tahun 2007 tentang Cukai dan Tembakau, yang menjadi bagian dalam komponen DBH bagi daerah. Dengan skenario konservatif, tidak ada perubahan dalam formula dan komponen dana perimbangan selain dari implikasi kedua UU di atas. Terbuka peluang, dalam skenario ini untuk mengakomodir komponen dana perimbangan khususnya pada dana penyesuaian yang semakin banyak variannya.

Gambar Tipologi Skenario Arah Perubahan Dana Perimbangan

Konservatif	Moderat
Skema Tetap + Sinkronisasi Aturan	Skema tetap dengan Formula Baru
Perubahan Skema	Asimetris Skema
Liberal	Radikal

**Moderat.** Tipologi kedua yang lebih bersifat moderat, selain sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan, dalam skenario ini komponen dana perimbangan tidak berubah; DAU, DBH dan DAK, namun formula di dalamnya mengalami perubahan sesuai dengan prinsip yang telah diuraikan di atas.

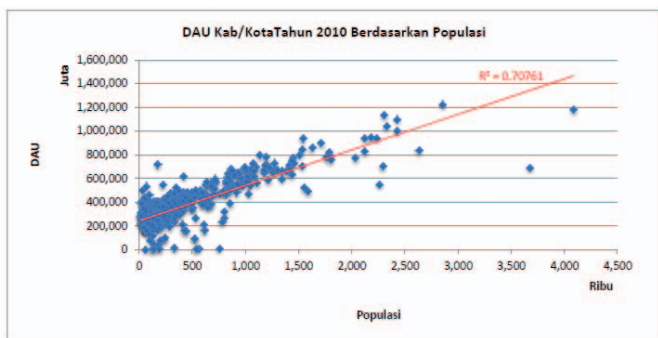
**Liberal.** Perubahan kebijakan dana perimbangan yang bersifat liberal setidaknya komponen dana perimbangan dapat berkurang atau diganti dengan jenis dana perimbangan lain. Terdapat dua alternatif dalam tipologi ini. Alternatif pertama adalah; dana perimbangan hanya terdiri dari dua komponen: DAU dan DAK. Argumennya, seperti yang diuraikan pada bagian DBH, sebenarnya DBH tidak diperhingkan dalam perumusan dana transfer dan berpotensi untuk melanggar konstitusi. Sementara untuk alternative kedua, DBH dirubah dengan Dana Insentif Daerah yang diberikan pada daerah-daerah progresif dalam mencapai tujuan otonomi daerah.

**Radikal.** Skenario terakhir adalah tipologi yang radikal dan sulit kemungkinan besar dapat terjadi. Dalam tipologi ini, setiap daerah memiliki dana perimbangan yang bersifat asimetris antara satu dengan yang lainnya. Artinya daerah memiliki posisi tawar dalam menentukan perimbangan keuangan pusat dan daerah, atau dengan kata lain otonomi khusus yang juga mencakup sistem desentralisasi fiskalnya. Tipologi ini sulit diwujudkan karena setiap dana perimbangan antara satu daerah dengan pemerintah pusat harus ditetapkan dengan Undang-undang, bersamaan dengan undang-undang pembentukan daerah tersebut.

## LAMPIRAN







**Tabel Daerah Penerima Dana Perimbangan Tahun Anggaran 2010 Tinggi (P90), Median(P50), Rendah(P10)**

Pemerintah Daerah		Jenis Transfer					
		DBH	DAU	DAK	Otonomi Khusus	Dana Penyesuaian	Total transfer
<b>Kabupaten</b>							
P90	Rupiah	1,212,562	3,270,205	476,109	-	552,394	5,326,106
Median	Rupiah	157,992	1,177,317	145,056	-	106,794	1,783,075
P10	Rupiah	60,480	509,856	45,481	-	19,299	731,065
P90/P10	Ratio	20	6	10		29	7
<b>Kota</b>							
P90	Rupiah	644,709	2,476,559	231,423	-	462,017	3,761,328
Median	Rupiah	205,474	1,262,994	96,289	-	93,164	1,838,673
P10	Rupiah	109,056	312,338	10,546	-	23,761	742,001
P90/p10	Ratio	6	8	22		19	5
<b>Provinsi</b>							
P90	Rupiah	517,547	394,566	20,004	-	40,383	1,041,324
Median	Rupiah	35,182	144,174	6,434	-	7,081	294,077
P10	Rupiah	23,076	33,070	1,331	-	554	80,611
P90/P10	Ratio	22	12	15		73	13
<b>Agregat Provinsi</b>							
P90	Rupiah	1,709,592	2,445,847	290,774	-	368,708	3,543,352
Median	Rupiah	184,579	1,251,549	143,649	-	122,815	2,119,835
P10	Rupiah	126,084	433,237	46,931	-	31,193	887,077
P90/P10	Ratio	14	6	6		12	4

Provinsi	Populasi 2010	Transfer Pemerintah Pusat 2010							
		Persentase Total Alokasi						Total Alokasi (Miliar Rupiah)	Transfer per Kapita
		DBH	DAU	DAK	Otonomi Khusus	Dana Penyesuaian	TOTAL ALLOCATION		
Millions	%	%	%	%	%	%	Rupiah Billion	Rupiah Million	
Jawa Timur	37,48	15,9	74,2	5,9	0,0	3,9	100,0	31,757	0,85
Jawa Barat	43,02	19,4	70,6	6,2	0,0	3,8	100,0	27,970	0,65
Jawa Tengah	32,38	10,4	78,6	7,3	0,0	3,7	100,0	26,746	0,83
Papua	2,85	13,8	55,6	7,5	17,4	5,6	100,0	20,101	7,05
Kalimantan Tlmur	3,55	88,2	8,5	1,3	0,0	2,0	100,0	17,726	4,99
Sumatera Utara	12,99	12,7	72,9	8,8	0,0	5,6	100,0	15,828	1,22
NAD	4,49	16,9	46,7	5,2	24,9	6,2	100,0	15,444	3,44
Riau	5,54	80,5	15,0	2,0	0,0	2,5	100,0	13,008	2,35
Sulawesi Selatan	8,09	9,2	72,1	8,0	0,0	10,7	100,0	12,916	1,61
Sumatera Selatan	7,45	45,7	45,3	4,5	0,0	4,5	100,0	12,197	1,64
DKI Jakarta	9,59	94,9	4,5	0,0	0,0	0,7	100,0	10,027	1,05
Sumatera Barat	4,85	6,8	79,2	7,5	0,0	6,6	100,0	9,060	1,87
Nusa Tenggara Timur	4,68	6,0	76,5	9,9	0,0	7,7	100,0	8,649	1,85
Lampung	7,60	11,6	72,1	7,9	0,0	8,4	100,0	8,540	1,12
Kalimantan Barat	4,39	9,1	74,3	7,5	0,0	9,1	100,0	8,459	1,93
Papua Barat	0,76	20,3	43,7	5,4	22,4	8,2	100,0	7,825	10,28
Kalimantan tengah	2,20	14,0	74,2	5,9	0,0	5,9	100,0	7,683	3,49
Kalimantan Selatan	3,63	29,1	57,5	7,2	0,0	6,2	100,0	7,530	2,08
Banten	10,64	25,4	65,2	5,6	0,0	3,8	100,0	6,756	0,63
Jambi	3,09	29,3	59,0	6,9	0,0	4,8	100,0	6,547	1,12
Sulawesi Utara	2,27	6,5	70,6	9,6	0,0	13,4	100,0	6,475	2,86
Sulawesi Tengah	2,63	6,9	76,0	7,5	0,0	9,5	100,0	6,109	2,32
Nusa Tenggara Barat	4,50	11,7	75,3	7,6	0,0	5,4	100,0	6,103	1,36
Sulawesi Tenggara	2,23	7,4	75,7	8,5	0,0	8,4	100,0	5,802	2,60
Kepulauan Riau	1,69	72,5	22,7	1,7	0,0	3,1	100,0	5,638	3,34
Maluku	1,53	8,5	70,1	8,6	0,0	12,8	100,0	5,245	3,42
Bali	3,89	13,5	73,4	6,4	0,0	6,8	100,0	5,243	1,35
Bengkulu	1,71	7,2	73,6	8,5	10,7	0,0	100,0	4,471	2,61
DI Yogyakarta	3,45	9,6	80,3	6,7	0,0	3,4	100,0	4,091	1,19
Maluku Utara	1,04	14,6	69,1	8,7	0,0	7,6	100,0	3,683	3,56
Bangka Belitung	1,22	17,0	74,7	6,6	0,0	1,8	100,0	2,768	2,26
Gorontalo	1,04	6,3	72,9	8,8	0,0	12,0	100,0	2,711	2,61
Sulawesi Barat	1,16	7,1	72,0	7,7	0,0	13,3	100,0	2,670	2,30
Average	237,6	24,9	60,5	6,2	2,7	5,6	100,0	335,782	1,41

Tabel Faktor Pengurang PDN Netto

Keterangan	2008	2009	2010	2011
Definisi PDN Netto	<p>PDN Netto termasuk :</p> <p>(i) PNBPN yang telah ditentukan alokasi penggunaannya, yaitu PNBPN yang berasal dari target penerimaan berkaitan dengan program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL);</p> <p>(ii) PNBPN yang digunakan kembali oleh kementerian negara/lembaga penghasil;</p> <p>(iii) Penerimaan bea masuk yang di earmarked sebagai Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP) untuk fasilitas bea masuk dan ditampung dalam komponen belanja subsidi pajak;</p> <p>(v) Penerimaan laba BUMN yang di earmarked sebagai Dana Investasi Pemerintah pada pos pembiayaan non perbankan dalam negeri.</p>	<p>PDN Netto merupakan hasil pengurangan antara pendapatan dalam negeri yang merupakan hasil penjumlahan antara penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak, dengan penerimaan negara yang dibagikan ke daerah yaitu dana bagi hasil (DBH) serta belanja yang sifatnya earmarked (penggunaannya diarahkan) dan anggaran yang sifatnya in-out (pencatatan anggaran dengan jumlah yang sama pada penerimaan dan belanja). Selanjutnya dalam rangka sharing beban APBN dan APBD, PDN netto dalam APBN 2009 juga memperhitungkan antara lain besaran subsidi BBM, subsidi listrik, subsidi pupuk, dan subsidi pangan sebagai faktor pengurang.</p>	<p>PDN Netto adalah hasil penjumlahan dari penerimaan perpajakan dan penerimaan Negara bukan pajak, dikurangi dengan penerimaan Negara yang dibagikan ke daerah dalam bentuk DBH, anggaran belanja yang sifatnya diarahkan berupa belanja PNBPN Kementerian Negara/Lembaga, subsidi pajak, serta beberapa subsidi lainnya yang terdiri atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 (tiga) kilogram, subsidi listrik, subsidi pupuk, subsidi pangan, dan subsidi benih yang dihitung berdasarkan bobot/persentase tertentu.</p>	<p>PDN Netto adalah hasil penjumlahan dari penerimaan perpajakan dan penerimaan Negara bukan pajak, dikurangi dengan penerimaan Negara yang dibagikan ke daerah dalam bentuk DBH, anggaran belanja yang sifatnya diarahkan berupa belanja PNBPN Kementerian Negara/Lembaga, subsidi pajak, serta beberapa subsidi lainnya yang terdiri atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 (tiga) kilogram, subsidi listrik, subsidi pupuk, subsidi pangan, dan subsidi benih yang dihitung berdasarkan bobot/prosentase tertentu.</p>
Sumber	Nota Keuangan	Nota Keuangan	Nota Keuangan	UU APBN

---

<sup>i</sup> Fadliza And Ross H McLeod. Fiscal Transfer to Regional Governments in Indonesia. July 2011

<sup>ii</sup> International Budget Partnership, 2011: draft for discussion. Transparency, Participation, and Financial Management at Subnational Level: where we are, and where do we need to be?.

<sup>iii</sup> Ibid.

<sup>iv</sup> Roy Rahl, 1999 Implementation Rules of Fiscal Decentralization International Studies Program

<sup>v</sup> angka 6% diperoleh dari rasio jumlah propinsi sebanyak 33 dengan jumlah kab/kota sebanyak 530.



## DAFTAR PUSTAKA

Mahfud, Sidik. 2002. Format Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional, Makalah untuk Seminar Nasional "Public Sector Scorecard". Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI.

Mcleod, Ross H., Fadliya. July 2011. Fiscal Transfer to Regional Governments in Indonesia.

2011. "Draft for discussion: Transparency, Participation, and Financial Management at Subnational Level: Where Are We, and Where Do We Need to Be?". International Budget Partnership.

Bahl, Roy. 1999. Implementation Rules of Fiscal Decentralization. International Studies Program

Rangarajan, C., D.K. Srivastava. Fiscal Transfers in Australia: Review and Relevance to India.

Council of Australian Government: Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations. [http://www.coag.gov.au/docs/iga\\_ffr.pdf](http://www.coag.gov.au/docs/iga_ffr.pdf)

Boex, Jamie, Jorge-Martinez Vasquez. 2004. Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons. Atlanta: Georgia State University

Ikawa, Hiroshi. 2008. 15 Years of Decentralization Reform in Japan. National Graduate Institute of Policy Studies.

Rao, Govinda M. Intergovernmental Finance in South Africa: Some Observations. [http://www.nipfp.org.in/working\\_paper/wp03\\_nipfp\\_001.PDF](http://www.nipfp.org.in/working_paper/wp03_nipfp_001.PDF)

Schroeder, Larry, Paul Smoke. 2003. Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues. Asian

Development Bank.

Su, Ming, Quanhaou Zhou. 2004. China's Fiscal Decentralization Reform. The Research Institute for Fiscal Science: Ministry of Finance People's Republic of China.

Veljanovski, Aleksandra Maksimovska. 2010. The Model of the Asymmetric Fiscal Decentralisation In The Theory And The Case Of Republic Of Macedonia.

Mohib, Shabih Ali. August 29, 2010. Fiscal Decentralization in Thailand: Reflections on a decade of reforms. Nattaporn World Bank.

Krueathap, Weerasak. 2010. Fiscal Decentralization in Thailand: Reflections on a decade of reforms. Chulalongkorn University: Department of Public Administration, Faculty of Political Science.





## PROFIL

Sekretariat Nasioanal Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran

Alamat: Jl. Kalibata Utara II No. 78 Kel. Kalibata, Pancoran,

Jakarta Selatan 12740 Po. Box: 7244

Tlpn/Fax: 021-7947608, Email: [Seknas\\_fitra@yahoo.com](mailto:Seknas_fitra@yahoo.com) ; [secretariat@seknasfitra.org](mailto:secretariat@seknasfitra.org)

Website: [www.seknasfitra.org](http://www.seknasfitra.org) dan [www.budget-info.com](http://www.budget-info.com)

---

Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (SEKNAS FITRA) Berdiri pada tahun 1999 yang diprakarsai oleh aktivis LSM dan kalangan intelektual di Jakarta yang konsen pada isu demokratisasi, khususnya otonomi daerah dan good governance yang mulai marak sejak Indonesia memasuki era transisi demokrasi. FITRA didirikan dalam rangka menuntut dipenuhinya hak-hak rakyat untuk terlibat dalam seluruh proses penganggaran, mulai dari proses penyusunan, pembahasan, pelaksanaan anggaran sampai pada evaluasinya. FITRA bersama seluruh komponen rakyat membangun gerakan transparansi anggaran hingga terciptanya anggaran negara yang memenuhi kesejahteraan dan keadilan rakyat. Nilai yang diemban FITRA dalam melakukan gerakannya adalah, Transparansi, Partisipasi, Akuntabilitas, Anti kekerasan, Profesionalisme, Efektif dan efisiensi, Keswadayan dan Rasional. Saat ini Seknas FITRA mempunyai 13 simpul jaringan di beberapa daerah, diantaranya, Riau, Sukabumi, Medan, Sulawesi Barat, Pontianak, Jawa Timur, Kebumen, Nusa Tenggara Barat, Samarinda, Palembang, Cilacap, Bekasi, dan Depok.

Untuk mengemban visi dan misi FITRA memiliki beberapa strategi yang dilakukan diantaranya; 1) Menyediakan data base yang berkaitan dengan anggaran Negara, 2) Melakukan analisis anggaran Negara, 3) Melakukan advokasi anggaran Negara, dll. Kegiatan yang sudah pernah dilakukan oleh seknas fitra diantaranya; 1). Tahun 2000-2007, Program Pengembangan Transparansi Anggaran. Program ini merupakan salah satu bagian dari program SEKNAS FITRA yang mendapat dukungan dana dari The Ford Foundation melauai Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), 2) Tahun 2008–2009, Program Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Biaya dan Logistik Pemilu. Didukung oleh DRSP (Democratic Reform Support Program) – USAID, Tahun 2010-2011, 3). Program Local Budget Study in Indonesia (Studi Anggaran Daerah di Indonesia). Didukung oleh The Asia Foundation, 4) Tahun 2010-2011, Program Mencari formula dana perimbangan daerah yang berkeadilan dan transparan. Didukung oleh Yayasan Tifa, dll), 5) Tahun 2010-2012, Program Strengthening Integrity and Accountability Program (SIAP) II – Mainstreamed budget accountability as civil societies oversight instrument. Didukung oleh Kemitraan-USAID.

Dibawah ini beberapa hasil publikasi FITRA diantaranya :

1. Inovasi Demokratisasi Anggaran Daerah, Tahun 2007
2. Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2009, "Study di 41 Kabupaten/Kota di Indonesia", Tahun 2010.
3. Local Budget Index 2009, "A survey in 41 regencies/cities in Indonesia, Tahun 2010
4. Dibalik Pesona Anggaran 2010
5. Panduan Pengelolaan Budget Resource Centre (Pusat Pengetahuan Anggaran), Tahun 2010